Deutscher Bundestag
5. Wahlperiode

Drucksache V/2842

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
II/1 — 68070 — 5417/68

Bonn, den 16. April 1968

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: Unterrichtung der gesetzgebenden Körperschaften gemäß Artikel 2 des Gesetzes zu den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften
hier: Mittelfristige Wirtschaftspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Gemäß Artikel 2 (Satz 2) des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) vom 27. Juli 1957 übersende ich als Anlage den von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vorgelegten

Entwurf des zweiten Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik.

Dieser Entwurf ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 20. März 1968 dem Herrn Präsidenten des Rats der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Das Mandat zu dem Entwurf wurde mit dem Beschluß des Rats der Europäischen Gemeinschaften vom 15. April 1964 über die Einsetzung eines Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik erteilt.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem genannten Entwurf ist vorgesehen.

Für die Verabschiedung des Programms ist die Annahme durch den Rat der Europäischen Gemeinschaften und durch die Regierungen der Mitgliedstaaten erforderlich. Der Zeitpunkt der Verabschiedung ist noch nicht abzusehen.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers

Brandt

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Kommission
der
Europäischen Gemeinschaften

Brüssel, den 20. März 1968

Entwurf eines zweiten Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik

von der Kommission dem Rat vorgelegt

Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Der Präsident

Brüssel, den 20. März 1968

Seiner Exzellenz
Herrn Maurice COUVE de MURVILLE

Präsident des Rates der
Europäischen Gemeinschaften

BRÜSSEL

Herr Präsident!

Gemäß Ratsbeschluß vom 15. April 1964 gestatte ich mir, Ihnen in der Anlage den Entwurf des zweiten Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik zur Annahme durch den Rat und die Regierungen der Mitgliedstaaten zu überreichen.

Der genannte Beschluß bestimmt in Artikel 2, daß der Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik den Vorentwurf des Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik vorbereitet und daß die Kommission auf dieser Grundlage den Programmentwurf erstellt. Im vorliegenden Fall deckt sich der Text des Entwurfs mit demjenigen des Vorentwurfs. Die Kommission, die über ihre im Ausschuß vertretene Delegation während der Erstellung des Vorentwurfs ihre Auffassung im Ausschuß stets darlegen konnte, billigt seinen Inhalt. Sie ist der Ansicht, daß er eine angemessene Analyse mehrerer grundlegender wirtschaftspolitischer Probleme der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft bietet und eine befriedigende Grundlage für eine gemeinsame oder koordinierte Aktion darstellt. Aus diesem Grunde hat die Kommission beschlossen, den Vorentwurf zu übernehmen. Er wird eine Ausgangsbasis für die Ausarbeitung der Vorschläge sein, deren Vorlage an den Rat sie später beschließen wird.

Der Entwurf des zweiten Programms liegt auf der Linie des vom Rat und den Regierungen der Mitgliedstaaten am 11. April 1967 verabschiedeten ersten Programms, das im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (Nr. 79 vom 25. April 1967) veröffentlicht wurde. Da es als dessen Ergänzung zu verstehen ist, enthält es keine neuen Projektionen, sondern beschränkt sich auf Korrekturen der ursprünglichen Projektionen für den bis 1970 verbleibenden Zeitraum.

Es wäre zweifellos wünschenswert gewesen, bereits jetzt in Form quantitativer Perspektiven die wichtigsten Tendenzen der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung nach 1970 aufzuzeigen, sei es auch nur als Grundlage für die langfristigen Entscheidungen. Doch schien es zunächst wichtiger, die Arbeiten der zuständigen Sachverständigengruppe, deren Mittel außerordentlich begrenzt sind, auf eine Verbesserung der Projektionstechniken und -methoden zu konzentrieren und den Arbeiten für die Projektionen zu jeweiligen Preisen Priorität einzuräumen, denen im Hinblick auf den internationalen Wettbewerb eine besondere Bedeutung zukommt. Die Kommission hofft, daß dank der engen Zusammenarbeit, die sich zwischen den zuständigen nationalen Stellen und ihren eigenen Dienststellen herausgebildet hat, die für das dritte Programm zu erstellenden Projektionen vollständiger und genauer sein werden, um insbesondere die Auswirkungen des Außenhandels einerseits und der Ersparnisbildung und der Investitionen andererseits auf die Entwicklung der Gemeinschaft untersuchen zu können.

Der Nutzen der Projektionen liegt darin, daß sie den zuständigen Stellen die Möglichkeit bieten, die Bedingungen zu erfassen und häufig auch zu messen, mit denen sie später konfrontiert sein werden. Die Zukunft ist jedoch nie vollständig im voraus zu bestimmen, und indem sich die modernen Volkswirtschaften bemühen, darüber Vorausschauungen aufzustellen, bauen sie sich nach und nach das Instrumentarium auf, um diese Zukunft besser vorzubereiten. Die ihrer Wahl, ja ihren Ambitionen gesetzte Aktionsmarge ist um so weniger eng, je weiter der räumliche und zeitliche Rahmen der Vorausschau ist. Die Tatsache, daß die Mitgliedstaaten gemeinsam die für sie in Betracht kommenden Strukturen untersuchen, kann daher für jeden von ihnen bestehende Unsicherheiten auf Grund der zunehmenden Härte des internationalen Wettbewerbs und des immer schneller werdenden technologischen Fortschritts verringern und sogar ein Bild dessen zeichnen, was in Zukunft Platz und Aufgabe der europäischen Wirtschaft in der Welt sein könnte. Die schrittweise Bestimmung dieser qualitativen Ziele ist nicht weniger wichtig als die Vorausschätzung zukünftiger Wachstumsraten. Das eine bedingt das andere, da jede Aktion auf der Kraft eines auf ein Ziel gerichteten Willens beruhen muß. Im übrigen wäre die Gemeinschaft für den internationalen Wettbewerb schlecht gerüstet, wenn sie im Gegensatz zu ihren wichtigsten Konkurrenten glaubte, davon absehen zu können, ein eigenes Modell für ihre Entwicklung zu erstellen.

Das ist gewissermaßen der Rahmen des Entwurfs des zweiten Programms. Die Kommission möchte die zugrunde liegenden Gedanken sowie die wichtigsten daraus zu ziehenden Schlußfolgerungen aufzeigen.

*

Kernstück des zweiten Programms ist eine geschlossene Konzeption der Grundsätze einer allgemeinen Strukturpolitik.

In der Vergangenheit waren die öffentlichen Interventionen im Bereich der Strukturen nicht immer befriedigend. Auf die Gefahren der Entwicklung dieses oder jenen Sektors schlecht vorbereitet, war die öffentliche Hand gezwungen, in den meisten Fällen in der löblichen Absicht, die Arbeitnehmer vor drohender Entlassung zu bewahren, von Fall zu Fall und improvisierend einzugreifen. Der gemein-

same Charakter dieser Interventionen bestand dann darin, wenig wettbewerbsfähige Unternehmen vor dem Wettbewerb und seinen Folgen zu schützen. Die Häufung derartiger Interventionen ermöglichte das Überleben oft überholter Organisationsformen, Techniken und Unternehmensführungsmethoden. Sie bremste letzten Endes die Anpassung ganzer Sektoren an die Erfordernisse des technischen Fortschritts und veränderte somit das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und die mögliche Erhöhung des durchschnittlichen Lebensstandards. In zahlreichen Fällen mußten sich die Arbeitnehmer, zu deren Gunsten der Staat interveniert hatte, überdies mit bescheidenen Löhnen zufriedengeben, ohne daß die Gefahr einer möglichen späteren Entlassung gebannt war. Schließlich fehlten die für diese Interventionen eingesetzten öffentlichen Mittel für produktivere Zwecke.

Diese Überlegungen machen die Tragweite des Kapitels über die Agrarpolitik deutlich. Kein anderer Sektor ist in den Genuß derartig umfassender und über einen so langen Zeitraum sich erstreckender Hilfen und Interventionen der öffentlichen Hand gekommen; kein Sektor bietet allerdings der Mehrheit der in ihm beschäftigten Erwerbspersonen derart unbefriedigende Lebensbedingungen und Einkommen. Die gewaltigen Anstrengungen der Gemeinschaft zur Herstellung des freien Verkehrs mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen durch die Vereinheitlichung der Regeln für das Funktionieren der Märkte und für die Preisstützung haben sich in dieser Hinsicht zwar günstig ausgewirkt. Es ist aber schon heute offenkundig, daß diese Preisstützungspolitik trotz ihrer ständig wachsenden erheblichen Kosten nicht ausreicht, um die Lebensbedingungen der großen Masse der Landwirte im erforderlichen Umfang zu verbessern. Sie muß daher durch eine Strukturpolitik ergänzt werden, die darauf abzielen muß, die Rentabilität der Betriebe zu steigern, die auf ein höheres technisches Niveau gebracht werden können, und die Qualität der auf dem Markt angebotenen Erzeugnisse entsprechend der Nachfrageentwicklung zu verbessern. Sie muß außerdem von einer Reihe von sozialen Maßnahmen begleitet werden, insbesondere um die Umstellung derjenigen Landwirte zu erleichtern, die eine andere Tätigkeit ausüben wollen, die Berufsausbildung der Jugendlichen und Erwachsenen entsprechend dem Bedarf der gesamten Wirtschaft zu gestalten und durch Gewährung von persönlichen Beihilfen denjenigen Landwirten, die nicht in der Lage sein sollten, sich den gegenwärtigen Gegebenheiten der Agrarwirtschaft anzupassen, angemessene Existenzbedingungen zu bieten. Eine ausschließlich auf Preisstützungsmaßnahmen beruhende Beeinflussung der Einkommen würde abgesehen von der Tatsache, daß die Kosten sich rasch als untragbar erweisen würden, letzten Endes im Widerspruch zu den wirtschaftlichen und sozialen Zielen der Agrarpolitik selbst stehen.

Mit dem neuen Programmentwurf wird der Gemeinschaft vorgeschlagen, derartige Fehlentwicklungen zu durchbrechen.

*

In diesem Sinne unterstreicht der Entwurf gleichzeitig die Erfordernisse einer echten Beschäftigungspolitik, die grundlegende Bedeutung der Anpassung der Unternehmen an die gegenwärtigen Bedingungen des Wirtschaftslebens und die Aufgabe einer modernen sektoralen Strukturpolitik.

Der Fortschritt vollzieht sich nicht ohne Wandlungen und eine Veränderung der Volkswirtschaften ist nicht denkbar ohne die Mobilität der Arbeitskräfte. Diese notwendige Mobilität bildet jedoch heute für die Arbeitnehmer ein erhebliches Risiko, dem mit geeigneten Maßnahmen entgegengewirkt werden muß. Wenn die Mitgliedstaaten bisher zu häufig den Unternehmen im Interesse der Sicherung der Arbeitsplätze ihre Unterstützung angedeihen ließen, so vor allem deshalb, weil das Risiko der Arbeitslosigkeit nicht hinreichend abgesichert war und nicht alle Voraussetzungen für eine Politik der Unternehmensumstellung gegeben waren. Mehrere Mitgliedstaaten haben in jüngster Zeit in Übereinstimmung mit dem ersten Programm Schritte in dieser Richtung unternommen. Ihnen müssen weitere Schritte folgen, und zwar nicht nur eine verbesserte Arbeistlosenversicherung und eine auf nationaler und regionaler Ebene betriebene Unterrichts-, Berufsausbildungs- und Wohnungsbaupolitik, sondern auch verstärkte Industrialisierungsbemühungen im Hinblick auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze in den Gebieten der Gemeinschaft mit hohen Arbeitskräftereserven. Auf diese Weise läßt sich die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung mit einer wirksamen Aktion für den optimalen Einsatz eines jeden Arbeitnehmers verbinden.

So wichtig es ist, die Arbeitnehmer gegen die mit der wirtschaftlichen Entwicklung verbundenen Risiken abzusichern, so sehr muß auch die Eigenverantwortung der Unternehmen wiederhergestellt werden. Ihnen und nicht dem Staat obliegt es, in freiem Ermessen die notwendigen Entscheidungen zu treffen, die es ihnen ermöglichen, sich nicht nur den Anforderungen des Wettbewerbs anzupassen, sondern dank einer flexiblen Organisation, einer Senkung ihrer Kosten sowie einer Steigerung der Qualität ihrer Produktion und ihres Innovationsvermögens auf neuen expandierenden Märkten Fuß zu fassen. In einer wachsenden Zahl von Sektoren setzt diese Anpassung voraus, daß die eruopäischen Unternehmen hinreichend spezialisiert oder konzentriert sind, um ihre Tätigkeit über das gesamte Gebiet des gemeinsamen Marktes auszudehnen, ja sich sogar dank einer auf dem Weltmarkt abgestellten Strategie auf den Auslandsmärkten durchzusetzen. Eine derartige Dynamik erfordert ihrerseits eine größere Zahl von Unternehmen, die sich innerhalb der Gemeinschaft auf multinationaler Ebene bilden.

Die Kommission weist zusammen mit dem Ausschuß auf die Bedeutung der rechtlichen und steuerlichen Hindernisse hin, die einer solchen Anpassung noch entgegenstehen. Sie macht den Rat und die Mitgliedstaaten mit Nachdruck auf die sehr hohen wirtschaftlichen Kosten aufmerksam, die aus der verlängerten Verzögerung bei der Ausarbeitung des Statuts einer europäischen Gesellschaft, der Ver-

abschiedung eines europäischen Patents, der Harmonisierung der Besteuerung der Gesellschaften, Zinsen und Dividenden und der schrittweisen Errichtung eines europäischen Kapitalmarktes entstehen. Hauptaufgabe der öffentlichen Hand gegenüber den Unternehmen ist es, ein für ihre kontinuierliche Anpassung günstiges allgemeines Klima zu schaffen; heute ist die Gemeinschaft noch weit davon entfernt, dieses Klima ihnen voll zu gewährleisten.

Dem Kapitel über die Ersparnisbildung und die Finanzierung der Investitionen kommt in dieser Hinsicht eine ganz besondere Bedeutung zu. Weder die Anpassung der Unternehmen noch die Auflockerung der sektoralen Strukturen sind möglich, wenn nicht geeignete finanzielle Voraussetzungen gegeben sind. In dieser Hinsicht ist für die Gemeinschaft aber immer noch eine fast vollständige Abkapselung der zu engen nationalen Märkte kennzeichnend, die aus der Aufrechterhaltung privilegierter Kreditversorgungswege — von denen in den meisten Fällen wenig rentable Unternehmen profitieren — resultieren; sie ist unter dem Blickwinkel der Anziehungskraft der den Sparern gebotenen Anlagemöglichkeiten und der Befriedigung der Bedürfnisse der Produktion, insbesondere in den neuen wachstumsdynamischen Sektoren ungünstig. Beschränkung der Inanspruchnahme des Sparaufkommens durch die öffentliche Hand, Erhöhung der Kapitalbildung durch eine stärkere „Transformation" und durch geeignete Anreize zur Verstärkung der Spartätigkeit der privaten Haushalte, Auflockerung der Märkte, Erleichterungen für die Unterbringung von Kapitalerhöhungen und Förderung der Selbstfinanzierung, ohne daß dadurch industrielle Strukturen zementiert werden, sind einzuschlagende Wege, wenn die europäischen Unternehmen ihre überaus wichtige Aufgabe bei der Verbesserung der Wirtschaftsstrukturen voll erfüllen sollen. Die schrittweise Integration der Kapitalmärkte, die eine wichtige Voraussetzung der künftigen Währungsunion ist, setzt ihrerseits eine immer engere Koordinierung der Kreditpolitik und der öffentlichen Finanzpolitik voraus.

An die Leitlinien über die zur Verbesserung der Bedingungen für die Finanzierung der Investitionen zu verfolgende Politik schließt sich zu Recht eine eingehende Darstellung der Probleme der Einkommenspolitik an. Diese Politik zielt in erster Linie auf eine mögliche Erhöhung der Wachstumsrate des durchschnittlichen Lebensstandards und gleichzeitig eine stärkere Ausgewogenheit der Existenzbedingungen der verschiedenen sozialen Schichten ab; ihre Durchführung hat zur Voraussetzung, daß alle Schichten der Bevölkerung in der Lage sind, durch Ersparnisse zur Finanzierung des — sowohl öffentlichen wie privaten — Investitionsbedarfs, dessen Wachstumsrate höher bleiben wird als diejenige des Sozialprodukts, beizutragen. Sicherlich haben die bisherigen Erfahrungen auf dem Gebiet der Einkommenspolitik nicht immer die daran geknüpften Hoffnungen voll erfüllt. Andererseits sind hier die in Frage stehenden Probleme und Verfahren sehr stark in der nationalen Geschichte jedes einzelnen Mitgliedslandes verwurzelt. Es ist jedoch unerläßlich — und das wird in dem Programmentwurf vorgeschlagen — daß die Gesamtkonzeption und die Hauptziele der Einkommenspolitik in gegenseitigem Einvernehmen beschlossen werden. Ein derartiges Einvernehmen konnte in mehreren wichtigen Punkten erzielt werden: die genannte Politik muß sich auf die indirekten Leistungen ebenso wie auf die direkten Einkommen beziehen, sie muß die Kapitaleinkommen in gleicher Weise erfassen wie die Löhne, sie muß verhindern, daß die Autonomie der Sozialpartner angetastet wird und sie muß sich — vielleicht vor allem — auf eine weite Streuung des persönlichen Vermögens in den verschiedenen Bevölkerungsschichten stützen.

Die einzelnen Maßnahmen, die darauf abzielen, gleichzeitig die Sicherheit der Arbeitnehmer und ihre volle Beteiligung an den Früchten des Wachstums zu sichern, sowie günstige Finanzierungsbedingungen und ein günstiges allgemeines Klima für die Innovationstätigkeit der Unternehmen zu schaffen, werden durch die empfohlene grundlegende Neuorientierung der sektoralen Strukturpolitik erleichtert und befruchtet.

In der Öffnung der Volkswirtschaften der Mitgliedsländer der Gemeinschaft nach außen liegt eine unwiderlegbare Logik: angesichts der Notwendigkeit, sich immer stärker in die internationale Arbeitsteilung einzufügen, sind die Mitgliedstaaten — wie auch die Unternehmen selbst — gezwungen, ihre Entwicklungsanstrengungen auf diejenigen in raschem Wachstum begriffene Aktivitäten zu konzentrieren, in denen sie die größten Erfolgsaussichten haben. Das bedeutet, daß die sektorale Politik, anstatt die Vergangenheit zu verlängern, die Zukunft vorbereiten muß, indem sie den Aufschwung der wettbewerbsfähigsten Unternehmen erleichtert und die verfügbaren Mittel vorrangig zur Unterstützung der im Hinblick auf Wachstum und Rentabilität erfolgversprechendsten Initiativen einsetzt. Eine derartige Ausrichtung der Strukturpolitik ist um so notwendiger, als sie bereits heute von einigen der wichtigsten mit der Gemeinschaft auf dem Weltmarkt konkurrierenden Staaten mit Erfolg angewandt wird. Kein Industriezweig ist in dieser Hinsicht so kennzeichnend wie die Elektronik. Die Kommission unterstreicht daher die Bedeutung der im Programmentwurf für diesen Sektor enthaltenen Vorschläge. Sie hält es jedoch für notwendig, die Aufmerksamkeit des Rates auf die Dringlichkeit und den Umfang der in diesem Bereich zu treffenden Maßnahmen sowie darauf zu zielen, daß die unternommenen Anstrengungen vergeblich und zu kostspielig wären, wenn dadurch nicht die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaftsproduktion gesichert würde.

Das Kapitel über die Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung illustriert dabei klar die Gesamtkonzeption der sektoralen Strukturpolitik. Wenn die Gemeinschaft, wie im ersten Programm erklärt wird, den gefährlichen Perspektiven entgehen will, vor die sie sich auf Grund ihrer wachsenden wissenschaftlichen und technologischen Unterlegenheit gestellt sieht, so

genügt es nicht, rasch mehr Mittel und Menschen für die Forschung bereitzustellen. Auch ihre Wirksamkeit — insbesondere durch Beseitigung von überflüssigen Doppelarbeiten in den Mitgliedstaaten — und die Anwendung der technologischen Kenntnisse für den Produktionsprozeß muß verbessert werden, um so die Fähigkeit der europäischen Unternehmen zu verstärken, der internationalen Konkurrenz wirksam zu begegnen. Der neue Programmentwurf definiert somit eine der wesentlichen Aufgaben, denen die Gemeinschaft in Zukunft ihre Anstrengungen widmen muß.

Dies, Herr Präsident, sind die Erläuterungen, welche die Kommission dem Rat mit der Vorlage des Entwurfs des zweiten Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik geben möchte. Die Kommission würde es begrüßen, wenn dieses Schreiben zusammen mit dem zweiten Programm im Amtsblatt der Gemeinschaften veröffentlicht würde.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, den Ausdruck meiner ausgezeichnetsten Hochachtung.

(gez.) *Jean Rey*

Entwurf des zweiten Programms
für die mittelfristige Wirtschaftspolitik

DER RAT DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT UND DIE REGIERUNGEN DER MITGLIEDSTAATEN,

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf die Artikel 6, 105 und 145,

gestützt auf den Beschluß des Rates vom 15. April 1964 [1]) zur Einsetzung eines Ausschusses für die mittelfristige Wirtschaftspolitik,

gestützt auf den Entwurf der Kommission, der auf der Grundlage des vom Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik vorbereiteten Vorentwurfs aufgestellt wurde,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments [2]),

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung, daß ein erstes Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik für den Zeitraum 1966 bis 1970 am 11. April 1967 angenommen worden ist,

in Erwägung, daß der Beschluß des Rats vom 15. April 1964 eine jährliche Prüfung des Programms im Hinblick auf seine etwaige Anpassung vorsieht,

in Erwägung, daß es nicht möglich war, im ersten Programm sämtliche Fragen, die für die mittelfristige Wirtschaftspolitik in dem von ihm behandelten Zeitraum von Bedeutung sind, vollständig zu behandeln, und daher bei seiner Verabschiedung vorgesehen wurde, die Behandlung derjenigen Fragen zu vertiefen, für die noch keine gründlichen Untersuchungen erfolgen konnten, und dabei vornehmlich spezifische Probleme zu behandeln,

in Erwägung, daß das vorliegende Programm zum Ziel hat, die im ersten Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik vorgesehenen Ergänzungen zu geben,

NEHMEN DAS ZWEITE PROGRAMM FÜR DIE MITTELFRISTIGE WIRTSCHAFTSPOLITIK AN UND GEBEN IHRER ABSICHT AUSDRUCK, GEMÄSS DEN DARIN ENTHALTENEN LEITLINIEN ZU HANDELN.

---

[1]) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 64 vom 22. April 1964, S. 1031/64

[2]) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 232 vom 16. Dezember 1966, S. 3907/66

Entwurf des zweiten Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik

Dieser Text ist identisch mit dem vom Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik ausgearbeiteten Text.

Inhalt

		Seite
Kapitel I:	Gesamtüberblick	9
Kapitel II:	Politik zur Erleichterung der strukturellen Anpassung der Unternehmen	17
Kapitel III:	Sektorale Strukturpolitik	27
Kapitel IV:	Agrarpolitik	48
Kapitel V:	Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung	60
Kapitel VI:	Politik zur Förderung der Ersparnisbildung und der Finanzierung der Investitionen	70
Kapitel VII:	Einkommenspolitik	85

Liste der Anhänge

Anhang I:	Probleme des Schiffbaus	98
Anhang II:	Probleme der Elektronik	106
Anhang III:	Bericht der Arbeitsgruppe „Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung"	115
Anhang IV:	Entschließung des Rats der Europäischen Gemeinschaften vom 31. Oktober 1967 über die Probleme der wissenschaftlichen und technischen Forschung in der Gemeinschaft	169
Anhang V:	Mitglieder und stellvertretende Mitglieder des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik und seiner Arbeitsgruppen	171

KAPITEL I

Gesamtüberblick

Bedeutung des zweiten Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik

1. Der Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und die Regierungen der Mitgliedstaaten haben am 11. April 1967 das erste Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik angenommen und ihrer Absicht Ausdruck gegeben, gemäß den darin enthaltenen Leitlinien zu handeln [1]).

Dieses erste Programm bezieht sich auf den Zeitraum 1966 bis 1970. Im Vorwort ist darin ausdrücklich darauf hingewiesen worden, daß es nicht möglich war, sämtliche Fragen, die für die mittelfristige Wirtschaftspolitik in dieser Zeit von Bedeutung sind, vollständig zu behandeln. Es wurde daher vorgesehen, bei den regelmäßigen Anpassungen des Programms die Behandlung derjenigen Fragen zu vertiefen, für die noch keine gründlichen Untersuchungen erfolgen konnten. Dieses zweite Programm stellt daher im wesentlichen eine Ergänzung und Vertiefung des ersten Programms dar und ist vor allem solchen Problemen gewidmet, für die im ersten Programm nur sehr allgemeine Leitlinien entwickelt werden konnten.

Nach einer kurzen Übersicht über die Ergebnisse der neuesten Überprüfung der Projektionen für den Zeitraum 1966 bis 1970 und einem Überblick über die Ursachen für die Beschleunigung der Strukturwandlungen und die allgemeine Ausrichtung der Wirtschaftspolitik in den nächsten Jahren stehen im Mittelpunkt der folgenden Kapitel spezifische Aspekte der Strukturpolitik und insbesondere Leitlinien für die Erleichterung der strukturellen Anpassung der Unternehmen, die sektorale Strukturpolitik im Bereich der gewerblichen Wirtschaft und der Landwirtschaft. Darüber hinaus ist das zweite Programm der Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung, der Politik zur Förderung der Ersparnisbildung und der Finanzierung der Investitionen sowie der Einkommenspolitik gewidmet, die wichtige Grundlagen dafür darstellen, daß die Strukturpolitik in der Gemeinschaft erfolgreich durchgeführt werden kann. Diese verschiedenen Bereiche der Wirtschaftspolitik sind in der Tat interdependent und müssen in einem kohärenten und ausgewogenen Gesamtrahmen gesehen werden, wie ihn bereits das erste Programm aufgezeigt hat.

[1]) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 79 vom 25. April 1967, S. 1513/67 ff.

Ergebnisse der Überprüfung der Projektionen 1966 bis 1970

2. Die Sachverständigengruppe für mittelfristige wirtschaftliche Perspektiven hat im zweiten Halbjahr 1967 eine Überprüfung der im ersten Programm enthaltenen Projektionen für die reale Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes im Zeitraum 1966 bis 1970 vorgenommen. Dabei haben sich einmal einige geringfügige technische Korrekturen ergeben, die vor allem auf neuen statistischen Informationen für das Bezugsjahr 1965 und der Umrechnung der Projektionen auf die Preisbasis 1965 beruhen. Die Sachverständigengruppe ist darüber hinaus zu dem sehr wichtigen Ergebnis gekommen, daß trotz der unbefriedigenden Konjunkturentwicklung, die im Jahre 1967 in den meisten Mitgliedstaaten, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, aber auch in Belgien, den Niederlanden, in Frankreich und in Luxemburg herrschte, die seinerzeit für die Gemeinschaft vorausgeschätzte globale Zuwachsrate von etwa 4,3 % jährlich für den Zeitraum 1966/70 noch erreichbar scheint. Ein Vergleich mit der tatsächlichen Entwicklung in den Jahren 1966/67 [1]), d. h. den beiden ersten Jahren des Projektionszeitraumes, ergibt allerdings, daß bisher nur Italien gegenüber der bis 1970 vorgesehenen Trendlinie ein etwas höheres Wachstum und Frankreich nur ein geringfügig niedrigeres Wachstum zu verzeichnen hatten. In allen übrigen Ländern, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, müßte in den Jahren 1968/70 eine fühlbare Beschleunigung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate erreicht werden, wenn die Projektionen sich realisieren sollen. Das gilt in besonderem Maße für die Investitionen, die vor allem in der Bundesrepublik Deutschland erheblich hinter der vorgesehenen Zuwachsrate zurückgeblieben sind [2]). Die in dem Wirtschaftsbudget für 1968 für die Gemeinschaft insgesamt erwartete Zuwachsrate des realen Bruttosozialprodukts von 4,5 % bringt bisher noch keine ausreichende Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums in der Gemeinschaft zum Ausdruck, durch die der Rückstand hinsichtlich der Realisierung der mittelfristigen Wachstumserwartungen fühlbar verringert werden könnte. Eine übermäßige Forcierung des wirtschaftlichen Wachstums in den Jahren 1969 und 1970 würde jedoch erhebliche Probleme für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, insbesondere

[1]) Für 1967 und 1968 wurden die Schätzungen bzw. Vorausschätzungen der von den Mitgliedstaaten im Herbst 1967 erstellten Wirtschaftsbudgets für 1968 zugrunde gelegt.

[2]) vgl. Tabelle 1

Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts und seiner Verwendungsformen [1])

durchschnittliche jährliche Veränderungen in %

	Brutto-inlands-produkt [2])	privater Ver-brauch	Staats-ver-brauch	Bruttoanlageinvestitionen		
				Unter-nehmen	Woh-nungsbau	Staat
Bundesrepublik Deutschland						
1960 bis 65	+5,0	+5,4	+6,5	+ 7,3	+ 2,6	+13,0
1965 bis 67	+0,7	+1,8	+2,7	− 7,5	− 0,4	+ 0,9
1968	+4,0	+2,0	+2,7	+ 6,5	− 0,2	+11,8
1965 bis 70 1. Programm	+3,5	+3,5	+3,1	+ 3,8	+ 1,0	+ 5,5
1965 bis 70 Revision	+3,3	+3,3	+2,6	+ 3,7	+ 2,0	+ 3,3
Frankreich						
1960 bis 65	+4,8	+5,1	+3,1	+ 6,7	+10,7	+11,0
1965 bis 67	+4,6	+4,4	+4,4	+ 7,1	+ 1,4	+12,6
1968	+4,9	+4,0	+5,5	+ 6,6	+ 2,8	+12,5
1965 bis 70 1. Programm	+4,8	+4,5	+4,5	+ 5,8	+ 2,7	+ 8,2
1965 bis 70 Revision	+4,8	+4,6	+4,3	+ 5,9	+ 2,8	+ 8,0
Italien						
1960 bis 65	+5,1	+5,3	+4,6	+ 0,4	+ 7,1	+ 3,4
1965 bis 67	+5,5	+5,8	+3,5	+11,4	+ 0,5	+ 7,4
1968	+5,5	+5,8	+3,3	+15,0	+ 3,0	+23,9
1965 bis 70 1. Programm	+5,0	+4,7	+5,2	+12,2	+ 1,4	+18,4
1965 bis 70 Revision	+5,0	+4,6	+5,1	+13,1	0	+17,5
Niederlande						
1960 bis 65	+4,7	+6,1	+3,3	+ 6,0	+ 7,3	+ 8,8
1965 bis 67	+3,3	+3,1	+2,4	+ 4,0	+ 7,4	+ 3,3
1968	+3,5	+3,0	+2,5	0	− 1,0	+ 9,0
1965 bis 70 1. Programm	+4,6	+4,0	+3,1	+ 5,7	+ 6,2	+ 9,8
1965 bis 70 Revision	+4,8	+4,2	+2,5	+ 5,8	+ 6,2	+ 9,7
Belgien						
1960 bis 65	+4,8	+3,9	+6,2	+ 6,2	+ 3,5	+ 6,4
1965 bis 67	+2,5	+2,2	+5,3	+ 4,9	− 5,1	+22,5
1968	+3,0	+3,5	—	+ 1,4	− 1,5	+13,0
1965 bis 70 1. Programm	+4,1	+3,7	+5,6	+ 4,0	+ 1,6	+ 7,5
1965 bis 70 Revision	+4,0	+3,7	+5,5	+ 4,6	+ 1,7	+ 6,8
Luxemburg						
1960 bis 65	+3,5	+5,9	+1,1	—	+ 6,6	—
1965 bis 67	+1,5	+1,5	+3,7	—	—	—
1968	+2,5	+2,0	+1,0	—	—	—
1965 bis 70 1. Programm	+3,2	+3,2	+2,7	—	—	—
1965 bis 70 Revision	+3,2	+3,1	+2,7	—	—	—
EWG						
1960 bis 65	+4,9	+5,2	+4,8	+ 5,8	+ 7,5	+ 8,7
1965 bis 67	+3,1	+3,6	+3,3	+ 1,1	+ 0,2	+ 6,1
1968	+4,5	+3,7	+3,5	+ 7,1	− 1,4	+13,7
1965 bis 70 1. Programm	+4,3	+4,1	+4,0	+ 6,1	+ 2,1	+ 8,5
1965 bis 70 Revision	+4,2	+4,1	+3,7	+ 6,0	+ 2,1	+ 7,9

[1]) In Preisen von 1965 (den Projektionen des ersten Programms lagen Preise von 1960 zugrunde, wodurch sich sowohl für den Zeitraum 1960/65 als auch für 1965/70 Änderungen in den Wachstumsraten ergeben).

[2]) in einigen Ländern Bruttosozialprodukt

N. B.

Die Angaben für 1967 und 1968 beruhen auf den Schätzungen bzw. Vorausschätzungen der im Herbst 1967 von den Mitgliedstaaten erstellten Wirtschaftsbudgets für 1968.

die Preisstabilität und das Gleichgewicht der Zahlungsbilanz aufwerfen. Deshalb scheint es vor allem auch im Hinblick auf ein hohes Beschäftigungsniveau wünschenswert, daß für die Gemeinschaft insgesamt die Konjunkturpolitik dafür sorgt, daß die Wirtschaftsentwicklung 1968 günstiger verläuft, als dies aus den Vorausschätzungen der Wirtschaftsbudgets hervorgeht. Die in den vergangenen Monaten in fast allen Mitgliedstaaten ergriffenen konjunkturpolitischen Maßnahmen haben daher auch im Hinblick auf die Verwirklichung der Projektionen des ersten Programms große Bedeutung.

3. Die Wirtschaftsentwicklung im bisherigen Verlauf der Projektionsperiode 1966/70 hat noch einmal deutlich die Notwendigkeit umfassender Strukturreformen in der Wirtschaft gezeigt und die Dringlichkeit einer raschen Verwirklichung der im ersten Programm skizzierten Leitlinien bestätigt. Gewiß sind in dieser Richtung seit der Verabschiedung des ersten Programms durch den Rat und die Regierungen der Mitgliedstaaten bereits nennenswerte Erfolge zu verzeichnen. Die Verabschiedung des Fünfjahresplanes durch die gesetzgebenden Körperschaften in Italien, die Schaffung der Grundlagen für die mehrjährige Programmierung der öffentlichen Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland und in den Niederlanden, gesetzliche Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Mobilität und der Berufsausbildung in fast allen Mitgliedsländern, Maßnahmen zur verstärkten Förderung von Problemregionen in Italien, in den Niederlanden und in Belgien, die Förderung von zukunftsreichen Sektoren, wie z. B. der Elektronik in Frankreich und in der Bundesrepublik Deutschland, bzw. Maßnahmen zur Anpassung von mit Schwierigkeiten kämpfenden Sektoren wie des Schiffbaus in Italien und in den Niederlanden oder des Bergbaus in der Bundesrepublik Deutschland, verschiedene Schritte zur Einführung bzw. zur Verbesserung der Einkommens- und Vermögenspolitik in mehreren Mitgliedsländern, die Reformen hinsichtlich der Sozialversicherung und des Kapitalmarktes in Frankreich sind nur einige Beispiele. Es kann sich hier nicht darum handeln, eine vollständige Liste dieser Maßnahmen aufzustellen, die regelmäßig im Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik erörtert werden [1]). Doch werden sich die Mitgliedstaaten und die Institutionen der Gemeinschaft auch in Zukunft an die Leitlinien des ersten Programms halten und für ihre baldige Realisierung Sorge tragen müssen, wenn optimale Bedingungen für das Wachstum in den nächsten Jahren gesichert werden sollen.

[1]) Der Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik beabsichtigt, unabhängig von dem in der Vergangenheit bereits regelmäßigen Gedankenaustausch über die getroffenen bzw. beabsichtigten Maßnahmen gemäß dem ihm vom Rat in seinem Beschluß vom 15. April 1964 erteilten Auftrag eine eingehende Prüfung der Vereinbarkeit der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten mit dem ersten Programm im Laufe des Jahres 1968 vorzunehmen.

I. Ursachen für die Beschleunigung der Strukturwandlungen

Wirkungen der europäischen Integration

4. Europa steht vor erheblichen Änderungen seiner wirtschaftlichen Struktur. Viele der Ursachen, die in den vergangenen Jahren bereits Strukturwandlungen ausgelöst haben, werden mit Sicherheit in Zukunft fortbestehen und sich voraussichtlich sogar noch merklich beschleunigen.

Die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes, der 1970 fast 190 Millionen Konsumenten zählen wird, und insbesondere die vollständige Herstellung der Zollunion am 1. Juli 1968 sowie die zunehmende Beseitigung der übrigen noch bestehenden Handelshemmnisse werden in erheblichem Ausmaß zu Änderungen in der Nachfragestruktur und der Art und Weise, wie die Nachfrage befriedigt wird, beitragen. Der durch den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital ausgelöste Integrationsprozeß übt einen günstigen Einfluß auf den Grad der Produktivität und die wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten aus. Für die Unternehmen liegt darin eine einmalige Chance, aber auch eine schwere Aufgabe. Die Öffnung der Märkte hat den herkömmlichen wirtschaftlichen Rahmen ihrer Tätigkeit grundlegend verändert; so sind völlig neue Absatzmärkte in der EWG entstanden; gleichzeitig ergibt sich aber auch ein verstärkter Wettbewerb auf den nationalen Märkten. Die Unternehmen sind daher gezwungen, ihre Marktstrategie zu überprüfen und ihre Produktionsprogramme und -strukturen entsprechend anzupassen, wenn sie wettbewerbsfähig bleiben wollen.

Zugleich wird der bereits angelaufene Prozeß einer anderen Standortverteilung der Produktionsfaktoren im gemeinsamen Markt in den nächsten Jahren anhalten. Allerdings werden in diesem Zusammenhang auch die Bemühungen um ein besseres regionales Gleichgewicht [1]) weiter verstärkt werden müssen.

Verschärfung des internationalen Wettbewerbs

5. Mit Sicherheit wird sich der internationale Wettbewerb über die Grenzen der Gemeinschaft hinweg in den kommenden Jahren verschärfen, während sich das europäische Kosten- und Preisniveau in den letzten Jahren relativ beträchtlich erhöht hat. Die Beschlüsse, die im GATT im Hinblick auf eine Liberalisierung des Welthandels und eine bessere internationale Wirtschaftsverflechtung vereinbart wurden, werden die Voraussetzungen der wirtschaftlichen Arbeitsteilung zwischen der Gemeinschaft und den Nichtmitgliedstaaten erheblich ändern. Den europäischen Unternehmen wird damit die Chance größerer Exportmöglichkeiten geboten. Andererseits werden sich aber auf den Märkten der Gemeinschaft der internationale Wettbewerb und insbesondere

[1]) vgl. Kapitel VI des ersten Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik

die erheblichen Anstrengungen der Industrie in einigen Nichtmitgliedstaaten, ihren Absatz in Europa auszuweiten, voraussichtlich beträchtlich vergrößern. Dabei ist zu beachten, daß in einer Reihe von Sektoren die Unternehmen der Gemeinschaft dem Wettbewerb von amerikanischen Unternehmen gegenüberstehen, die oft eine bessere Betriebsgrößen- und Finanzstruktur sowie eine bessere technologische Anpassungsfähigkeit haben und sich außerdem bereits seit langem die Vorteile eines großen Binnenmarktes und den gewaltigen technologischen Fortschritt zunutze machen können, der sich aus der mit beträchtlichen staatlichen Mitteln finanzierten Forschung ergibt. Die amerikanischen Unternehmen haben im übrigen angesichts der Erfahrungen mit ihrem großen Binnenmarkt häufig wesentlich schneller als die europäischen Unternehmen die Chancen des gemeinsamen Marktes erkannt und hier Produktionseinheiten von nicht selten beachtlichem Umfang errichtet. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um Unternehmen, die in ihrem Herkunftsland an der Spitze des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts stehen. Sie leisten im allgemeinen einen positiven Beitrag zu den Investitionsbemühungen und der Produktionssteigerung im gemeinsamen Markt. Die Ausstrahlung ihrer technischen, absatzpolitischen und dispositiven Erfahrungen ist sicherlich sehr nützlich. Allerdings haben sie sich im gemeinsamen Markt zu einem Zeitpunkt niedergelassen oder stark ausgedehnt, in dem die Unternehmen in den Mitgliedstaaten selbst die größten Anstrengungen machen müssen, um sich einem erweiterten Markt und einem verstärkten Wettbewerb anzupassen. Sie müssen daher ihre eigenen Anpassungsanstrengungen intensivieren, wodurch diese vielleicht noch schwieriger werden.

Der internationale Wettbewerb wird noch dadurch verstärkt, daß den Entwicklungsländern ihre bessere Eingliederung in den Welthandel durch vermehrte Abnahme ihrer Produkte, und zwar nicht nur von Rohstoffen, sondern auch von Halb- und Fertigwaren erleichtert werden soll. Dies setzt voraus, daß die Handelsschranken gerade diesen Ländern gegenüber möglichst rasch abgebaut werden, wodurch die Industriezweige, deren Produkte in unmittelbarem Wettbewerb mit denjenigen bestimmter Entwicklungsländer stehen, zu besonderen Anstrengungen hinsichtlich der Verbesserung ihrer Erzeugnisse und ihrer Produktionsmethoden gezwungen werden. Zugleich könnte es sich für diese Industriezweige als zweckmäßig erweisen, einen Teil ihrer Produktionen bei Vorliegen günstiger Produktionsbedingungen in europäische und überseeische Entwicklungsländer zu verlagern bzw. den eigenen Industrien dieser Länder zu überlassen.

Änderungen in der Nachfragestruktur

6. Je mehr sich die europäische Wirtschaft entwickelt und je höher der Lebensstandard in der Gemeinschaft steigt, wozu gerade auch die mittelfristige Wirtschaftspolitik beitragen soll, desto stärker und tiefgreifender werden die Wandlungen der Nachfragestruktur, denen sich ihrerseits auch die Produktionsstruktur anpassen muß. So stehen bei wachsendem Einkommen der privaten Haushalte Marktsättigungen auf bestimmten Gebieten (z. B. im Bereich einiger dauerhafter Konsumgüter oder bestimmter Nahrungsmittel) eines erhöhten Konsumbedarfs an anderen Erzeugnissen und Dienstleistungen (z. B. für die Freizeitgestaltung, den Tourismus, die Wohnungen usw.) gegenüber. Auch im Bereich der Investitionsgüter werden namentlich als Folge des technischen Fortschritts die Entwicklungstendenzen der Nachfrage nach den verschiedenen Erzeugnissen unterschiedlich sein.

Immer mehr Unternehmen und Sektoren, die in der Vergangenheit oft die Vorteile eines Verkäufermarktes nutzen konnten, werden sich einer differenzierteren — und für die einzelnen Produkte häufig durch stärkere Schwankungen gekennzeichneten — Nachfrage gegenübersehen. Sie werden dadurch gezwungen, ihre längerfristigen Entscheidungen stärker als früher an der wechselnden Nachfrage zu orientieren.

Wandlungen in der Nachfragestruktur ergeben sich nicht zuletzt auch aus dem in den kommenden Jahren rasch wachsenden Kollektivbedarf, insbesondere im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur (Unterrichtswesen, Gesundheitswesen, Verkehrsinvestitionen, Sportplätze usw.).

Neue Ansprüche an Produktionsfaktoren und Produktionstechniken

7. Zugleich gehen auch von den Produktionsfaktoren und -techniken erhebliche Impulse für Änderungen in der Produktionsstruktur aus.

Die Tendenz zur Erhöhung der Arbeitskosten macht eine Verstärkung der Rationalisierungsanstrengungen, d. h. die Erzielung größerer Leistungen der Arbeitskräfte durch eine bessere Ausrüstung und Organisation der Betriebe, erforderlich. Infolgedessen wird die Wirtschaftsstruktur in den kommenden Jahren durch eine Tendenz zur Verstärkung der Kapitalintensität gekennzeichnet sein. Erhebliches Gewicht kommt in diesem Zusammenhang der Anwendung neuer Produktionstechniken (z. B. Anwendung von Computern) oder neuer Produktionsverfahren (z. B. Automation) zu, die eine Umstrukturierung der Wirtschaft zur Folge haben werden.

Die Substitutionskonkurrenz auf Grund neuer und/oder qualitativ besserer Produkte (z. B. Kunststoffe), neuer Energiequellen (z. B. Atomenergie und Erdgas) sowie neuer, kostenmäßig günstiger Fundstätten von Rohstoffen (z. B. Eisenerze) führt dazu, daß einige Sektoren und Regionen, die in der Vergangenheit oft ein bestimmtes Gewicht in den Ländern der Gemeinschaft gehabt haben, zu einer Verringerung ihres Marktanteils gezwungen werden; umgekehrt werden die Unternehmen und Sektoren, die aussichtsreiche Substitutionsprodukte produzieren, ihren Marktanteil vergrößern.

Neue Produktionstechniken und -verfahren sowie die Substitutionskonkurrenz neuer und qualitativ besserer Produkte werden ganz überwiegend durch

die Ergebnisse der wissenschaftlichen und technischen Forschung und Innovation bestimmt. Auf diesem Gebiet werden in Zukunft erheblich mehr Anstrengungen unternommen werden müssen, die sicherlich nicht ohne Auswirkungen auf die sektoralen Strukturen bleiben. Die europäische Industrie wird sich auf einen wesentlich schnelleren Innovationsrhythmus einstellen müssen als in der Vergangenheit. Dabei sollte eine volkswirtschaftlich nicht sinnvolle Substitution von Produkten, die nur mit Hilfe eines großen Werbeaufwandes am Markt erzielt wird, vermieden werden.

Angesichts der Verstärkung des internationalen Wettbewerbs, der raschen Änderungen in der Nachfragestruktur und der neuen Ansprüche an die Produktionsfaktoren und -techniken wird ein rasches Wirtschaftswachstum nur erreicht werden können, wenn die europäische Wirtschaft sich in wesentlich stärkerem Maße als bisher auf solche Produktionen konzentriert, bei denen sowohl auf den Märkten der Gemeinschaft als auch auf dem Weltmarkt aussichtsreiche Absatzchancen bestehen und für die sie durch die Qualität ihrer Arbeitskräfte, ihres technischen Könnens, ihrer Infrastruktur und ihres Kapitalbestandes die günstigsten Produktionsvoraussetzungen mitbringt. Es handelt sich dabei vor allem um solche Erzeugnisse, bei denen der Anteil an „geistigen Investitionen" besonders hoch ist, d. h. um solche, die erhebliche Anstrengungen auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung und Innovation erfordern. Darüber hinaus sollten die Mittel der Forschung und Innovation auch zur Einführung kostenmäßig günstigerer Produktionsverfahren in den traditionellen Wirtchaftszweigen eingesetzt werden. Dabei ist es wichtig, nicht nur zu neuen Forschungsergebnissen anzureizen, sondern auch die rasche Verwendung der Forschungsergebnisse zu fördern.

II. Allgemeine Orientierung der Wirtschaftspolitik

Rückstand des Anpassungsprozesses der europäischen Wirtschaft

8. Angesichts der neuen Gegebenheiten ist der strukturelle Anpassungsprozeß sowohl auf der Ebene der Unternehmen als auch auf der Ebene der Sektoren in der Gemeinschaft noch nicht genügend vorangeschritten und gegenüber der Zollunion und Liberalisierung des internationalen Handels fühlbar im Rückstand. Dieser Rückstand äußert sich vor allem in einer unzureichenden Rentabilität und Dynamik vieler Unternehmen. Er spiegelt sich außerdem darin wider, daß das Gewicht der mit erheblichen Schwierigkeiten kämpfenden Wirtschaftszweige in der Gemeinschaft verhältnismäßig hoch ist, während Sektoren, die als besonders zukunftsreich anzusehen sind, insgesamt nicht genügend vertreten sind und überdies häufig ebenfalls mit erheblichen Anpassungsschwierigkeiten zu kämpfen haben. Er äußert sich nicht zuletzt darin, daß der Akzent der staatlichen Strukturpolitiken bisher weitgehend auf konservierenden Maßnahmen gelegen hat und die Beschleunigung der strukturellen Anpassung sowie die Förderung neuer Techniken und Produktionen demgegenüber zurücktraten.

Notwendigkeit einer Förderung der Strukturwandlungen

9. Will die Gemeinschaft ihre in der Vergangenheit beobachtete kräftige Wirtschaftsexpansion in Zukunft auch nur annähernd aufrechterhalten und eine rasche Verbesserung der Lebensbedingungen aller Bevölkerungsschichten sichern, wird sie die Strukturwandlungen nicht nur akzeptieren, sondern vor allem auch mit längerfristig angelegten Maßnahmen dafür sorgen müssen, die notwendigen Anpassungsprozesse zu erleichtern und zu fördern und gleichzeitig erhebliche wirtschaftliche und soziale Schäden zu vermeiden.

Die Verwirklichung einer umfassenden Strukturpolitik ist daher gegenwärtig dringender denn je, wenn eine positive Entwicklung der Gemeinschaft auf lange Sicht gewährleistet werden soll. Dabei gilt es unter Sicherung eines hohen Beschäftigungsniveaus die Produktivität der Gesamtwirtschaft erheblich zu verbessern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu verstärken.

Besondere Anforderungen an die Wirtschaftspolitik

10. Obwohl die Vornahme der notwendigen Anpassungsprozesse primär den Unternehmen selbst obliegt, tragen die Mitgliedstaaten und die Institutionen der Gemeinschaft dafür eine besondere Verantwortung. Sie müssen ein Bündel von Maßnahmen ergreifen, die verschiedenen Teilbereiche der Strukturpolitik umfassen, aber alle in sehr engem Zusammenhang stehen. Diese Maßnahmen dürfen daher nicht isoliert voneinander gesehen werden, sondern müssen im Gegenteil ein kohärentes und ausgewogenes Ganzes bilden. Sie sollten möglichst rasch in Angriff genommen werden, damit sie ohne Verzögerung einen günstigen Einfluß auf die mittelfristige Wirtschaftsentwicklung ausüben.

Die Mitgliedstaaten und die Institutionen der Gemeinschaft müssen dafür Sorge tragen, daß die allgemeinen Voraussetzungen dafür gegeben sind, daß die Unternehmen die Anpassungsprozesse einleiten und fortführen können; sie müssen im Bereich der Wettbewerbspolitik, des Gesellschaftsrechts, des Steuerrechts und der Verwaltung Hindernisse beseitigen und gegebenenfalls neue Anreize schaffen, daß sich die Anpassungsprozesse in wirtschaftlich und sozial geordneten Bahnen vollziehen und Fehlentwicklungen rechtzeitig entgegengewirkt wird; sie müssen schließlich alle die Aktivitäten, die unmittelbar von der öffentlichen Hand abhängen, insbesondere auf dem Gebiet der Infrastruktur, aber auch auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung zielstrebig und in koordinierter Weise auf die gleiche Aufgabe ausrichten.

Sicherung eines günstigen wirtschaftlichen Klimas

11. Den natürlichen Rahmen für die strukturellen Anpassungsprozesse stellt dabei die mittelfristige Wirtschaftspolitik dar. Sie muß für die Schaffung eines gesunden makro-ökonomischen Klimas sorgen, in dem die Unternehmen die erforderlichen Initiativen entwickeln und durchführen können, ohne daß sie hierbei durch eine mangelnde Währungs- und Preisstabilität, durch ein ungenügendes oder nicht ausgewogenes Wachstum oder durch eine unzulängliche Mobilität der Produktionsfaktoren im nationalen oder im Gemeinschaftsrahmen behindert werden. Die Sicherung der Grundlagen für ein ausreichendes gesamtwirtschaftliches Wachstum ist in der Tat eine wesentliche Bedingung dafür, daß sich die Verbesserung der Unternehmens- und Sektorenstruktur rasch und ohne fühlbare wirtschaftliche und soziale Nachteile vollziehen kann. Insbesondere muß ein günstiges Investitionsklima gesichert werden, da zahlreiche Unternehmen nur bei einer entsprechenden Investitionsbereitschaft die Anpassung ihrer Betriebe an die geänderten Nachfrage- und Produktionsstrukturen gewährleisten können. Auch bei der Konjunkturpolitik sollte auf ein solches „policy mix", insbesondere der kredit- und finanzpolitischen Maßnahmen, geachtet werden, damit die Investitionsanstrengungen nicht unnötigerweise gebremst werden.

Sozialpolitische Erfordernisse

12. Die Anpassung der europäischen Wirtschaft an die neuen Gegebenheiten des gemeinsamen Marktes und des wirtschaftlichen und technischen Fortschritts ist vor allem aus sozialen Gründen geboten. Die Hebung des Lebensstandards aller Bevölkerungsschichten, die ein wesentliches Ziel des Vertrages von Rom ist, kann in der Tat nur über eine Steigerung der Produktivität erreicht werden. Nur wenn es gelingt, den Leistungsgrad und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Gemeinschaft ständig zu steigern, wird ein hohes Beschäftigungsniveau gewahrt und gleichzeitig eine stetige Verbesserung der Realeinkommen ermöglicht werden. Trotz der in den vergangenen Jahren verzeichneten erheblichen Fortschritte liegt gegenwärtig das Niveau der realen Löhne und Unternehmereinkommen in der Gemeinschaft beträchtlich unter dem Stand in den Vereinigten Staaten. Dieser Abstand spiegelt deutlich den Unterschied in den Produktivitätsniveaus der beiden Wirtschaftsräume wider. Eine Verringerung ist hier nur zu erwarten, wenn die europäische Wirtschaft die notwendigen Anpassungsprozesse in die Wege leitet. Diese stellen gleichzeitig die Grundlage dafür dar, daß der soziale Leistungsstand in den Mitgliedsländern sowohl auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit als auch hinsichtlich des Ausbaus der sozialen Infrastruktur (Unterrichtswesen, Gesundheitswesen usw.) gewahrt und verbessert wird.

Allerdings werden sich die unumgänglichen Anpassungsprozesse nur dann ohne unnötige und unerwünschte Verzögerungen vollziehen können, wenn durch eine aktive Beschäftigungs- und Berufsausbildungspolitik eine ausreichende Mobilität und Qualifikation der verfügbaren Arbeitskräfte gesichert wird. Eine dynamische Wirtschaftsentwicklung, die allein den sozialen Fortschritt dauerhaft gewährleisten kann, setzt voraus, daß die Erwerbstätigen in der Lage und bereit sind, einen neuen Arbeitsplatz in einem anderen Unternehmen oder sogar in einem anderen Wirtschaftsbereich anzunehmen. Sie wird daher nur in Verbindung mit einer stetigen Politik zur Sicherung eines hohen Gesamtbeschäftigungsniveaus erreicht werden.

Zur Verbesserung der Mobilität der Arbeitskräfte sollten in noch erheblich stärkerem Maße Anstrengungen zur Anpassung des Arbeitskräftepotentials an den quantitativen und qualitativen Bedarf nicht nur der Volkswirtschaft im allgemeinen, sondern auch der verschiedenen Sektoren im besonderen unternommen werden, damit eventuelle strukturelle Disparitäten zwischen Nachfrage und Angebot korrigiert werden oder — was noch besser wäre — ihnen zuvorgekommen wird. Es ist an dieser Stelle insbesondere auf die Notwendigkeit hinzuweisen, die Verwirklichung der entsprechenden Leitlinien im ersten Programm [1]) hinsichtlich der notwendigen Gestaltung der Berufsausbildung der Jugendlichen, ihrer Berufsberatung, einer entsprechenden Organisation und Arbeitsweise der Arbeitsvermittlungsstellen sowie der beruflichen Ausbildung, Fortbildung und Umschulung der Erwachsenen aktiv weiterzuführen. Besonderes Gewicht ist dabei auch auf die Heranbildung einer ausreichenden Zahl hochqualifizierter Führungskräfte für die Wirtschaft und die Verwaltung zu legen.

Die Mobilität hat für den einzelnen Erwerbstätigen häufig recht bittere Konsequenzen. So ist der Berufs- und Arbeitsplatzwechsel oft mit erheblichen Schwierigkeiten und Kosten verbunden. Das gilt insbesondere, wenn er einen Ortswechsel zur Voraussetzung hat. Um diesen Konsequenzen entgegenzuwirken, haben die Mitgliedstaaten bisher sehr häufig versucht, strukturell schwache Unternehmen bzw. Sektoren durch Subventionen und protektionistische Maßnahmen künstlich am Leben zu halten. Sie sollten statt dessen in Zukunft systematisch den Weg wählen, notwendige Strukturwandlungen zu fördern und ein Höchstmaß von Anstrengungen unternehmen, um die Anpassung der Arbeitskräfte an diese Wandlungen zu erleichtern. Es würde dabei den Zielen des sozialen Fortschritts und den Strukturwandlungen widersprechen, wenn die notwendigen Anpassungsmaßnahmen zu Lasten der Arbeitnehmer gingen. Das bedeutet, daß die Mitgliedstaaten und Unternehmen nicht nur ganz oder teilweise die Kosten der beruflichen Umschulung übernehmen, sondern sich eventuell auch an entsprechenden Transport- und Wiedereinrichtungskosten beteiligen, wobei auch der Europäische Sozialfonds und bei Arbeitnehmern, die den Industriezweigen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl angehören, besondere Hilfen der EGKS beitragen können. Sie sollten außerdem dafür Sorge tragen, Härten zu beseitigen, denen Arbeitnehmer gegebenenfalls

---

[1]) vgl. Kapitel IV, Ziffer 9 bis 15

durch berufliche Einkommensminderungen ausgesetzt sein können. Ferner sollten in den Ländern, in denen nach wie vor der Mangel an Wohnungen ein erhebliches Hindernis für die geographische Mobilität darstellt, die Regierungen unter Berücksichtigung der regionalpolitischen Erfordernisse den Wohnungsbau stimulieren.

Erleichterung der strukturellen Anpassung der Unternehmen

13. Auf der Ebene der Unternehmen ist es notwendig, daß — unabhängig von ihrer Größe — ein höherer Leistungsgrad ihrer Produktion, ihrer Leitung und ihrer kommerziellen Organisation erreicht, ihre Finanzstruktur verbessert und ihre Forschungs- und Innovationsfähigkeit gesteigert wird, damit sie den modernen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten entsprechen. Besondere Aufmerksamkeit ist der Dimension der Unternehmen beizumessen. Es gilt — auch unter Berücksichtigung der wettbewerbspolitischen Zielsetzungen — ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einer Vielzahl von kleineren und mittleren häufig sehr spezialisierten Unternehmen und einer gewissen Zahl von Großunternehmen zu ermöglichen, die eine industrielle Strategie auf weltweiter Ebene verfolgen können. Dabei entspricht die Bildung von Unternehmensgruppen, die Unternehmen mit Aktivitäten in mehreren Ländern der Gemeinschaft vereinigen, in ganz besonderem Maße den Erfordernissen der Errichtung des gemeinsamen Marktes.

Da die Vornahme der notwendigen Anpassungsprozesse in erster Linie Aufgabe der Unternehmen selbst ist, kommt es vor allem darauf an, durch die Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs einen Anreiz zu geben, daß die Unternehmen die erforderlichen Strukturänderungen rechtzeitig in die Wege leiten und zu Ende führen.

Dabei gehen von der Schaffung des gemeinsamen Marktes bereits Tendenzen zu einer Verstärkung des Wettbewerbs aus. Durch eine aktive Wettbewerbspolitik sollte sichergestellt werden, daß diese Tendenzen sich weiter durchsetzen können und einerseits die Schaffung leistungsfähiger und potenter Unternehmenseinheiten erleichtert, andererseits aber auch einer Vermachtung der Märkte entgegengewirkt wird.

Allerdings dürfte die Sicherung eines wirksamen Wettbewerbs — so wichtig sie ist — allein nicht ausreichen, damit die notwendigen Anpassungsprozesse sich mit der erforderlichen Intensität und Schnelligkeit vollziehen. So gibt es Anpassungshemmnisse im wirtschaftlich relevanten Recht, die häufig Ursache struktureller Starrheiten und ungenügender Mobilität der Produktionsfaktoren sind. So werden wirtschaftlich und technisch gebotene Zusammenschlüsse zu größeren Unternehmen durch Bestimmungen des Steuer- und Gesellschaftsrechts erschwert oder verhindert, und die Mobilität der Arbeitskräfte durch Hemmnisse im Arbeits- und Sozialrecht eingeschränkt. Der Abbau der vielfältigen Mobilitätshemmnisse im Wirtschafts-, Steuer-, Arbeits- und Sozialrecht ist daher erforderlich, um die notwendige Anpassung an strukturelle Änderungen zu erleichtern. Über den bloßen Abbau von Anpassungshemmnissen hinaus sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen so gestaltet werden, daß die notwendige Mobilität der Produktionsfaktoren gefördert wird.

Ferner sind Maßnahmen erwünscht, durch welche die Betriebsführung und Organisation der Unternehmen verbessert werden können.

Notwendigkeit einer wachstumsorientierten Sektorpolitik

14. Die sektorale Strukturpolitik hat vor allem die Grundlagen zu verbessern, die notwendig sind, damit sich die Unternehmen aus eigener Kraft möglichst rasch und effizient den neuen strukturellen Gegebenheiten anpassen können. Auf diese Weise sollte die Entwicklung der Bereiche in der Industrie und im Dienstleistungsssektor erleichtert werden, die sowohl von der technologischen Entwicklung als auch von der voraussichtlichen Entwicklung der Nachfrage auf den Binnenmärkten der Gemeinschaft und auf dem Weltmarkt her aussichtsreich sind. Vor allem sollten solche Sektoren gefördert werden, die für die Zukunft der industriellen Expansion in der Gemeinschaft eine besonders wichtige Rolle spielen, und deren eigenständige und den angestrebten Zielen entsprechende Entwicklung für die Unternehmen allein zu kostspielig und zu risikoreich ist. Außerdem sollte die Anpassung der Sektoren erleichtert werden, deren Absatzperspektiven wenig günstig sind oder die wenig Aussicht haben, durch rasche Produktivitätssteigerungen ihre Wettbewerbsposition gegenüber ihren Konkurrenten zu verbessern.

Die Politik zur Verbesserung der sektoralen Strukturen sollte sich auch auf die Landwirtschaft beziehen und danach streben, sie am gesamtwirtschaftlichen Wohlstand teilhaben zu lassen. Dabei muß sie den besonderen Charakter der Landwirtschaft berücksichtigen, deren Produktion trotz der technischen Fortschritte weitgehend noch von Naturgegebenheiten abhängig bleibt und einen verhältnismäßig unelastischen Bedarf decken muß. Außerdem entsprechen die landwirtschaftlichen Betriebe derzeit nicht den notwendigen Bedingungen, um den Landwirten die besten Einkommens- und Lebensverhältnisse zu sichern.

Deshalb sollte sich die zu verfolgende Politik nicht nur auf die Preise, sondern auch auf die Strukturen beziehen. Nur mit Hilfe einer Strukturpolitik wird es nämlich erst möglich sein, das landwirtschaftliche Einkommen zu für die gesamte Volkswirtschaft annehmbaren Bedingungen zu verbessern. Der Erfolg der Agrarpolitik hängt dabei nicht nur von den agrarpolitischen Maßnahmen ab, sondern auch von denjenigen im Bereich der Beschäftigungs-, Berufsausbildungs- und Regionalpolitik. Insbesondere müssen in den anderen Wirtschaftsbereichen ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten für die Arbeitskräfte bestehen, die durch die Verbesserung der Agrarstrukturen freigesetzt werden.

Bedeutung der Regionalpolitik

15. Zugleich soll hier noch einmal die große Bedeutung einer umfassenden Regionalpolitik für ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum auf mittlere Sicht unterstrichen werden. Sie muß optimale Bedingungen dafür schaffen, daß alle Gebiete der Gemeinschaft am wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt teilhaben und insbesondere der Rückstand der weniger begünstigten Gebiete verringert wird. Dabei gilt es einmal, in den großen, meist peripheren Regionen der Gemeinschaft die noch über keine ausreichenden Industriezentren verfügen, durch geeignete Maßnahmen die nötigen Voraussetzungen für die Entfaltung wirtschaftlicher Initiativen zu schaffen und die dort vorhandenen Produktionsreserven soweit wie möglich innerhalb dieser Gebiete selbst zum allgemeinen Wirtschaftswachstum beitragen zu lassen. Des weiteren sollte die Umstrukturierung der Gebiete mit überalteter Industriestruktur zügig vorangetrieben werden. Gleichzeitig sollte jedoch auch einer zunehmenden Konzentrierung der wirtschaftlichen Aktivitäten in den Ballungsgebieten entgegengewirkt werden, die zu besonderen wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten führen. Darüber hinaus sollte den besonderen Problemen der innergemeinschaftlichen Grenzgebiete Beachtung geschenkt werden, insbesondere der Beseitigung der Hindernisse, die sich der Zusammenarbeit von in diesen Gebieten diesseits und jenseits der Grenzen ansässigen Unternehmen und Verwaltungen entgegenstellen. Die strukturelle Anpassung der Unternehmen, Sektoren und öffentliche Verwaltungen an die neuen wirtschaftlichen, sozialen und technischen Veränderungen sollte vor allem auch unter Berücksichtigung eines besseren regionalen Gleichgewichts in der Gemeinschaft erfolgen, zumal sie vielfach zur Folge hat, daß bestimmte Standortvorteile, die einzelne Regionen früher besessen haben, an Gewicht verlieren und in der Vergangenheit ungünstige Standortfaktoren im Zuge des technischen Fortschritts und bei einem entsprechenden Ausbau der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Infrastruktur in Zukunft durchaus wegfallen können. Es sei deshalb an dieser Stelle vor allem mit Nachdruck auf die Notwendigkeit einer raschen Verwirklichung und Weiterführung der in den Leitlinien des Kapitels III und des Kapitels VI des ersten Programms skizzierten Regionalpolitik hingewiesen.

Intensivierung von Forschung und Entwicklung

16. Die Anpassung der europäischen Wirtschaft an die neuen Gegebenheiten des Marktes und der Technik muß mit umfassenden Anstrengungen der Unternehmen und der öffentlichen Hand auf dem Gebiet der Forschung und der technologischen Entwicklung Hand in Hand gehen. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen und technischen Forschung und ihre rasche Umsetzung in neue Produkte und neue Produktionstechniken werden in den kommenden Jahren wie nie zuvor die Leistungsfähigkeit der europäischen Wirtschaft bestimmen. Die Forschung wird mehr und mehr zu einem entscheidenden Element im Wettbewerb zwischen den Unternehmen und den Volkswirtschaften werden.

Die Forschungskapazität ist ihrerseits zugleich eine Funktion leistungsfähiger Unternehmen und Sektoren. Im Rahmen dieses Programms geht es vor allem darum, die allgemeinen Bedingungen für eine rasche Förderung der wissenschaftlichen und technologischen Forschung und für eine wirtschaftlich produktive Anwendung ihrer Ergebnisse zu untersuchen und die Modalitäten für selektive Förderungsmaßnahmen, die im Bereich der Forschung und Innovation besonders gerechtfertigt erscheinen, zu prüfen. Darüber hinaus werden auch die Probleme und Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf spezifischen Gebieten der Forschung und der Technologie einer Prüfung unterzogen und im Sinne der Entschließung des Rates vom 31. Oktober 1967 erste Leitlinien dafür entwickelt. Denn mehr und mehr zeigt sich, daß die Dimension der einzelnen Mitgliedstaaten nicht mehr ausreicht, um die Ansprüche, die der wissenschaftliche und technische Fortschritt an sie stellt, für sich allein in angemessenem Maße erfüllen zu können.

Gleichgewicht von Investitionen und Ersparnis

17. Die strukturelle Anpassung der Unternehmen und Sektoren ist schließlich weitgehend ein Problem ihrer Finanzstruktur und ihrer Möglichkeiten, sich die Finanzierungsmittel zu beschaffen, die notwendig sind, um die für ein rasches Wirtschaftswachstum erforderlichen produktiven Investitionen vornehmen zu können. Dabei fällt ins Gewicht, daß auch die öffentliche Hand zur Finanzierung der rasch wachsenden Investitionen auf dem Gebiet der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur in den kommenden Jahren erhöhte Finanzierungslasten hat. Die Unternehmen und in einigen Mitgliedsländern ebenfalls die öffentliche Hand werden daher ihre Ersparnisbildung steigern müssen. Darüber hinaus muß versucht werden, den Beitrag der Ersparnisbildung der privaten Haushalte zur Investitionsfinanzierung zu erhöhen. Es bedarf dafür erheblicher Anstrengungen; zugleich sollte darauf hingewirkt werden, daß ein ausreichender Teil der Ersparnisse dem Kapitalmarkt zufließt und die Finanzierung der privaten Investitionen durch langfristige — in möglichst großem Umfang risikotragende — Ersparnisse sichergestellt wird. Da gegenwärtig die privaten Sparer wenig Neigung zu derartigen Anlagen zeigen, wird dies nur erreicht werden können, wenn bestimmte für sie attraktive Sparformen entwickelt werden. Allerdings wird auch dann noch weitgehend — unter Beachtung der erforderlichen Vorsicht — auf Techniken der „Transformation" zurückgegriffen werden müssen. Darüber hinaus muß im Hinblick auf einen größeren Wettbewerb auf den Kapitalmärkten nach einer schrittweisen Beseitigung der Abkapselungen zwischen den verschiedenen Kreditversorgungswegen gestrebt werden. Eine wichtige Rolle ist dabei dem Aufbau eines europäischen Kapitalmarktes beizumessen.

Notwendigkeit einer Einkommenspolitik

18. Eine optimale Wirtschaftsentwicklung in den kommenden Jahren setzt voraus, daß eine Einkommens- und Vermögenspolitik geführt wird, die dazu beiträgt, eine möglichst hohe gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate und ein hohes Beschäftigungsniveau mit der erforderlichen Stabilität des allgemeinen Preisniveaus und dem notwendigen, außerwirtschaftlichen Gleichgewicht in Einklang zu bringen, zugleich die Einkommensverteilung zugunsten der benachteiligten Bevölkerungsgruppen zu verbessern sowie die Vermögensbildung in breiten Schichten zu fördern. Nur bei einem auch von der Einkommensentwicklung her gesicherten, gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht wird es nämlich möglich sein, eine dauerhafte Lösung der in den kommenden Jahren zu bewältigenden Strukturprobleme zu erreichen. Zugleich kann eine ausgewogene Entwicklung der Einkommen und Vermögensbildung der verschiedenen sozialen Gruppen dazu beitragen, ihre Mitarbeit und ihren tatkräftigen Einsatz für die Verwirklichung der Ziele der mittelfristigen Wirtschaftspolitik zu sichern, denen die ersten beiden Programme gewidmet sind.

KAPITEL II

Politik zur Erleichterung der strukturellen Anpassung der Unternehmen

1. Eines der wichtigsten Anliegen der Wirtschaftspolitik der nächsten Jahre wird es sein müssen, die strukturelle Anpassung der Unternehmen der Gemeinschaft an die Dynamik der Marktdaten soweit wie möglich zu begünstigen. Hierbei handelt es sich zwar um ein permanentes Problem, doch ist wegen der Schwere und der Schnelligkeit der das Wachstum und den internationalen Wettbewerb beeinflussenden Strukturwandlungen aus der Sicht der mittelfristigen wirtschaftlichen Perspektiven eine Lösung dafür besonders dringlich.

Im vorhergehenden Kapitel wurde bereits gezeigt, wie groß dieses Problem vor allem wegen der mit der zunehmenden Öffnung der Märkte verbundenen beschleunigten Änderung der Marktdaten ist, insbesondere hinsichtlich der Wandlung der Nachfragestruktur und der Zahl der miteinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen. In ihm wird außerdem darauf hingewiesen, daß das wachsende Tempo des technologischen Fortschritts zunehmend den Wettbewerb zwischen den Unternehmen der Gemeinschaft intensivieren dürfte. Um die in diesem Wettbewerb gebotenen Chancen wahrzunehmen oder auch nur um sich in ihm zu behaupten, werden sich die Unternehmen den immer härteren Anforderungen an ihre Leistungsfähigkeit stellen müssen. In vielen Fällen können sie dies nur mit einer mehr oder weniger tiefgreifenden Änderung ihrer derzeitigen Strukturen erreichen.

Es liegt auf der Hand, daß die entscheidende Verantwortung für diese Anpassungsbemühungen den Unternehmen selbst obliegt. Doch kann der Staat — die Mitgliedstaaten oder in den Grenzen ihrer Zuständigkeit auch die Institutionen der Gemeinschaft — viel zur Erleichterung und sogar Förderung und Orientierung dieser Anstrengungen tun. Dabei ist es wichtig, daß die Intensität der auf diesem Gebiet zu verfolgenden Politik der Schwere und Dringlichkeit der sich für die Unternehmen der Gemeinschaft stellenden Probleme angemessen ist.

Mit Abstufungen je nach der Größe und der Zugehörigkeit zu dem einen oder anderen Sektor stellen sich diese Probleme für alle Unternehmen in ähnlicher Weise. Die im vorliegenden Kapitel enthaltenen Überlegungen und Leitlinien beziehen sich daher auf alle Bereiche. Eine Ausnahme bildet die Landwirtschaft, in der die strukturelle Anpassung der Betriebe einen besonderen Charakter trägt. Daher scheint hierfür eine eigene Untersuchung im Zusammenhang mit der Agrarpolitik unerläßlich. Ihr wird das Kapitel IV gewidmet sein.

I. Ausgangslage und allgemeine Ziele der Politik der strukturellen Anpassung der Unternehmen

2. Die Verbesserung der Produktivität und die Verstärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Mitgliedsländer hängen in entscheidendem Maße von den Anstrengungen der Unternehmen ab, ihre Strukturen den künftigen Bedingungen im Bereich der Produktion und des Absatzes anzupassen. Diese Anstrengungen müßten in Zukunft um so größer sein, als bereits jetzt für zahlreiche Unternehmen eine wenig befriedigende Anpassung an die Marktbedingungen festzustellen ist. Sicherlich ist die mangelhafte Anpassung je nach Sektor oder Lage ungleichmäßig ausgeprägt. Sie stellt aber allgemein für die Wirtschaftspolitik in den kommenden Jahren eines der wichtigsten Probleme dar. Sie ist besonders schwerwiegend in der Industrie, die normalerweise dem internationalen Wettbewerb stärker ausgesetzt

ist als die Dienstleistungsbereiche; dennoch muß die zu verfolgende Politik sich auf die Unternehmensstruktur aller Bereiche beziehen, da die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft insgesamt durch die Summe der Leistungsfähigkeit der Unternehmen aller Sektoren bestimmt wird.

In einigen Fällen kann die Anpassung nur über eine erhebliche Vergrößerung der gegenwärtigen Unternehmensgrößen erreicht werden. Zahlreiche Probleme, die sich nicht nur aus der Ausweitung der Märkte, sondern auch aus der Entwicklung der Produktionstechniken ergeben, können auf diese Weise gelöst werden. Allerdings sollten nicht systematisch alle Unternehmen zu einer Erweiterung ihrer Unternehmensgrößen veranlaßt werden; denn wirtschaftspolitisch ist eine ausgewogene Struktur von Groß-, Mittel- und Kleinbetrieben erforderlich, so daß auch in Zukunft Unternehmen verschiedener Größen erwünscht sind. Deshalb sollten die Unternehmen ihre Bemühungen nur in Richtung einer Vergrößerung lenken, wenn dies eine notwendige Voraussetzung für die Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit — und damit auch ihrer Rentabilität — ist.

Notwendigkeit leistungsfähiger Unternehmen

3. Die Schwäche, die die Unternehmen der Mitgliedsländer am stärksten kennzeichnet, ist ihre ungenügende Rentabilität, d. h. das relativ geringe Betriebsergebnis sowohl im Verhältnis zum Umsatz als auch zum eingesetzten Kapital. Gewiß ist die Lage in dieser Hinsicht nicht für alle Unternehmen gleich ungünstig. Sie ist naturgemäß nach Sektoren, aber auch innerhalb des gleichen Sektors von einem Unternehmen zum anderen und unabhängig von ihrer Größe sehr unterschiedlich. Dennoch ist die ungenügende Rentabilität — in einigen Mitgliedsländern vielleicht mehr als in anderen — so verbreitet, daß sie hinreichend Anlaß zur Besorgnis gibt: die geringen Gewinne lassen den Unternehmen ungenügende Mittel für die Selbstfinanzierung und können ihre Investitionsanstrengungen zu einem Zeitpunkt hemmen, in dem das Wachstum und der internationale Wettbewerb ihre Intensivierung notwendig machen.

Die Gründe für die oft zu geringe Fähigkeit, Gewinne zu erzielen, sind vielfach und komplex. In dem Maße, in dem sie auf der unzureichenden Größe der Märkte oder darauf beruhen, daß die allgemeine Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht immer die Voraussetzungen für eine ausreichende Mobilität der Produktionsfaktoren schaffen konnte, liegen sie zum Teil außerhalb der Unternehmen. Die Hauptursachen müssen jedoch wohl bei den Unternehmen selbst gesucht werden: in ihrer Organisation und ihrer Betriebsführung, die in einer zu geringen Spezialisierung im Verhältnis zur Größe oder in einer zu geringen Größe im Verhältnis zur Breite des Produktionsprogramms, im Mitschleppen wenig rentabler Geschäftszweige, in einer oft vorhandenen Kopflastigkeit der allgemeinen Verwaltung im Verhältnis zur Produktion, in einer häufig verbreiteten Unkenntnis moderner Konzeptionen auf dem Gebiet der „human relations" und der Betriebsführung, in unzulänglicher Innovation, in einer zuweilen nicht genügend dynamischen Absatzpolitik, in einer zu niedrigen Produktivität der Arbeitskräfte und der Ausrüstungen ihren Ausdruck finden; in ihrer Finanzpolitik, die oft durch eine zu starke Verschuldung und infolgedessen im allgemeinen durch eine Belastung mit unverhältnismäßig hohen Finanzierungskosten gekennzeichnet ist. Alle diese Faktoren erklären, daß trotz der gegenüber einigen hoch industrialisierten Nichtmitgliedsländern deutlich geringeren Arbeitskosten die Unternehmen der Gemeinschaft im allgemeinen relativ niedrige Gewinne erzielen.

So beläuft sich in so verschiedenartigen Industriezweigen wie der Automobilindustrie, der Elektrotechnik, der Chemie, der Erdöl- oder der Eisen- und Stahlerzeugung die Gewinnmarge der wichtigsten Unternehmen der Gemeinschaft — d. h. der Nettogewinn im Verhältnis zum Umsatz — etwa auf die Hälfte der Gewinnmarge der entsprechenden Unternehmen in den Vereinigten Staaten [1]). Sicherlich kann man aus solchen Vergleichen keine generellen Schlußfolgerungen ziehen; dennoch ist die Rentabilität der europäischen Unternehmen oft zu ungenügend, um ihnen ihre Entwicklung auf gesunder finanzieller Grundlage zu erlauben. Dies könnte die notwendigen Initiativen zur Steigerung der Produktivität bremsen. Daraus droht ein circulus vitiosus mit negativen Wirkungen für ihre Leistungsfähigkeit zu werden. Ihm muß angesichts des ständig wachsenden Wettbewerbs mit grundlegenden Reformen der Strukturen und Verhaltensweisen der Unternehmen dringend entgegengewirkt werden.

Notwendigkeit optimaler Unternehmensgrößen

4. Unter den die Unternehmen der Gemeinschaft kennzeichnenden Strukturschwächen ist das oft inadäquate Verhältnis zwischen der Größe der Unternehmen und ihrem Produktionsprogramm von besonderer Bedeutung. Eine Unternehmensgröße, die dem Umfang des Marktes oder den Erfordernissen des technologischen Fortschritts nicht gerecht wird, kann in erheblichem Maße die Zukunft eines Unternehmens gefährden. Denn für alle Unternehmen gibt es eine Mindestgröße, die überschritten werden muß, damit ihre Strukturen den Erfordernissen der Wettbewerbsfähigkeit entsprechen.

Diese je nach dem Produktionsprogramm freilich sehr unterschiedliche Mindestgröße hängt von den spezifischen technischen und kommerziellen Gegebenheiten eines jeden Sektors, der Produktionstiefe und -breite eines Unternehmens und selbstverständlich auch von der Intensität des internatonalen Wettbewerbs ab. Daraus ergibt sich, daß nicht systematisch für alle Unternehmen größere Ausmaße anzustreben sind. Mittlere oder sogar kleine Unternehmen können tatsächlich vollauf in einem Klima harten Wettbewerbs gedeihen, wenn sie auf Grund

[1]) siehe nachstehend Tabelle II

Tabelle I

Umsatz der drei wichtigsten Unternehmen der Gemeinschaft und der Vereinigten Staaten in den Bereichen Erdöl, Chemie, Elektroindustrie, Automobilindustrie, Eisen- und Stahlerzeugung und Flugzeugbau (1966)

in Millionen Dollar [1])

Unternehmen der Gemeinschaft		Unternehmen der Vereinigten Staaten	
Erdöl			
Royal-Dutch-Shell (N.-G.B.)	7 711	Standard Oil of New Yersey	12 191
Cie Fse des Pétroles (F.)	1 140	Socony Mobil Oil	5 254
E.N.I. (I.)	1 099	Texas Oil Company	4 427
Chemie			
Montecatini Edison (I.)	1 998	Dupont de Nemours	3 185
Farbwerke Hoechst (D.)	1 457	Union Carbide	2 224
Farben Bayer (D.)	1 385	Monsanto Chemicals	1 612
Elektroindustrie			
Philips (N.)	2 229	General Electric	7 177
Siemens (D.)	1 958	I.B.M.	4 248
Allg. Elektrizität Ges. (D.)	1 215	Western Electric	3 624
Automobilindustrie			
Volkswagen (D.)	2 500	General Motors	20 209
Fiat (I.)	1 679	Ford Motors	12 240
Daimler-Benz (D.)	1 475	Chrysler	5 650
Eisen- und Stahlerzeugung			
Thyssen-Hütte (D.)	1 695	United States Steel	4 355
Finsider (I.)	1 095	Bethlehem Steel	2 669
Rheinische Stahlwerke (D.)	1 075	Republic Steel	1 360
Flugzeugbau			
Sud-Aviation (F.)	309	Boeing	2 357
		Lockheed Aircraft	2 085
		North American Aviation	2 024

Quelle: „Fortune" — Juni und September 1967

[1]) für die europäischen Unternehmen Umrechnung zum amtlichen Wechselkurs

Tabelle II

Umsatz, Nettogewinn, Personalbestand und Umsatz je Beschäftigten einiger großer Unternehmen der Gemeinschaft und der Vereinigten Staaten in den Bereichen Erdöl, Chemie, Elektroindustrie, Automobilindustrie und Eisen- und Stahlerzeugung (1966)

Unternehmen	Umsatz (in Millionen $)	Nettogewinn (in Millionen $)	Personalbestand	Umsatz je Beschäftigten (in $)
Erdöl				
Standard Oil (U.S.A.)	12 191	1 090,9	149 000	81 819
Gulf Oil (U.S.A.)	3 782	504,8	55,600	68 022
ENI (I.)	1 099	2,4	54 601	20 128
Royal Dutch Shell (N.)	7 711	662,1	174 000	44 316
Cie Fse Pétroles (F.)	1 140	51,2	20 500	55 610
Chemie				
Dupont de Nemours (U.S.A.)	3 185	389,1	115 217	27 643
Monsanto (U.S.A.)	1 612	112,3	57 647	27 963
Dow Chemical (U.S.A.)	1 310	121,7	35 000	37 429
Bayer (D.)	1 385	70,0	71 900	19 263
Hoechst (D.)	1 457	70,2	79 416	18 346
Rhône-Poulenc (F.)	1 107	24,8	94 457	11 720
Montedison (I.)	1 998	80,6	118 906	16 803
A.K.U. (N.)	776	25,4	65 000	11 938
Elektroindustrie				
General Electric (U.S.A.)	7 177	338,9	350 000	20 506
R.C.A. (U.S.A.)	2 549	132,4	124 000	20 556
Westinghouse (U.S.A.)	2 581	119,7	125 349	20 591
Philips (N.)	2 229	95,7	244 000	9 135
Siemens (D.)	1 958	40,6	257 000	7 619
C.G.E. (F.)	646	11,3	54 000	11 963
Automobilindustrie				
General Motors (U.S.A.)	20 209	1 793,4	745 425	27 111
Ford (U.S.A.)	12 240	621,0	388 016	31 545
Volkswagen (D.)	2 500	125,0	124 581	20 067
Fiat (I.)	1 679	40,5	134 592	12 475
Daimler-Benz (D.)	1 475	43,9	101 569	14 522
Renault (F.)	1 428	5,6	94 900	15 047
Eisen- und Stahlerzeugung				
U.S. Steel (U.S.A.)	4 355	249,2	205 544	21 188
Bethlehem Steel (U.S.A.)	2 669	170,9	133 000	20 068
Thyssen (D.)	1 695	17,2	91 763	18 471
Rheinstahl (D.)	1 075	6,8	86 528	12 424
Finsider (I.)	1 095	23,6	76 432	14 326

Quelle: „Fortune“ — Juni und September 1967

ihrer Lokalisierung oder einer hinreichenden Spezialisierung der Größe ihres Marktes angemessen sind. In diesen Fällen und vorausgesetzt, daß ihre Produktionseinheiten die im Wettbewerb verlangten technischen Eigenschaften besitzen, kann die größere Anpassungselastizität der kleinen und mittleren Unternehmen ihnen sogar entscheidende Vorteile gegenüber den größeren Unternehmen bieten. Selbst in den Vereinigten Staaten zeigt sich, daß die höchste Leistungsfähigkeit und die stärkste Dynamik — insbesondere auf dem Gebiet der Investitionen und der Forschung — nicht immer von den größten Unternehmen erreicht werden. In allen hochindustrialisierten Ländern gibt es daher zahlreiche Produktionen — es sind in den verschiedenen Ländern größtenteils die gleichen —, wo die kleinen und mittleren Unternehmen weiterhin eine wichtige Rolle spielen, ohne daß eine Tendenz zur Vergrößerung der durchschnittlichen Betriebsgrößen festzustellen ist. Das bedeutet jedoch nicht, daß die Entwicklung der Nachfrage und des technologischen Fortschritts keine Anpassungsprobleme für diese Kategorie von Unternehmen aufwirft. Jedoch sollten diese Probleme vorwiegend auf dem Wege der Spezialisierung und der zwischenbetrieblichen Zusammenarbeit gemeistert werden, weniger mit Hilfe von Konzentrationsprozessen.

Die höhere Rentabilität der amerikanischen Unternehmen und ihre Dynamik beruhen sicherlich nicht nur auf ihrer Größe. Deshalb sollten die Unternehmen mehr dazu angehalten werden, ihre Organisation und Betriebsführung zu verbessern, als systematisch ihre Größenordnungen nach oben zu verschieben. Allerdings gibt es für zahlreiche Unternehmen manchmal sehr dringende Anpassungsprobleme, die nur über eine Verbesserung ihrer Größenordnung gelöst werden können. Dies ist oft der Fall für bereits ziemlich große Unternehmen, deren Geschäftstätigkeit relativ breit ist und sich auf einen verhältnismäßig großen Markt erstreckt. Für viele dieser Unternehmen zeigt die derzeitige Entwicklung der Marktdaten und der Technologie die Tendenz, die im Wettbewerb erforderliche Größenschwelle rasch nach oben zu verschieben. In einer Zeit, in der die Märkte sich mehr und mehr integrieren und erweitern, erfordern die Forschung und die Einführung modernster Produktionsverfahren in steigendem Umfang Investitionen. Die daraus resultierenden wachsenden Anforderungen an die Unternehmen der Gemeinschaft lassen Zweifel an der Lebensfähigkeit der gegenwärtigen Größenordnungen vieler von ihnen entstehen. Dies gilt selbst für solche Unternehmen, die angesichts der technischen und kommerziellen Gegebenheiten in der Vergangenheit als relativ groß bezeichnet werden konnten, die jedoch den heutigen Erfordernissen schon nicht mehr und denen der nächsten Zukunft noch weniger entsprechen. Einen Hinweis dafür gibt ein Vergleich des Umfangs der größten Unternehmen der Mitgliedsländer mit demjenigen gleichartiger und mit ihnen konkurrierender Unternehmen aus Nichtmitgliedsländern, namentlich aus den Vereinigten Staaten. Dieser Vergleich zeigt oft ein erhebliches Mißverhältnis des Größengefälles zugunsten der amerikanischen Unternehmen. Hält man sich nur an den Umsatz, so ergibt sich, daß in jedem der fünf sehr wichtigen Industriezweige Erdöl, chemische Industrie, Eisen- und Stahlindustrie, Elektrotechnik und Automobilindustrie der Gesamtumsatz der drei größten amerikanischen Unternehmen im Jahre 1965 zwei- bzw. dreimal und im Fall der Automobilindustrie sogar siebenmal so hoch war wie derjenige der den gleichen Sektoren angehörenden drei größten Unternehmen der Gemeinschaft [1]). Im selben Jahr erzielten 60 amerikanische Industrieunternehmen einen Umsatz von mehr als einer Milliarde Dollar, während nur 18 Unternehmen der Gemeinschaft diesen Umsatz erreichten. Der im allgemeinen sehr viel größere Umfang der amerikanischen Unternehmen in der Industrie und in anderen Wirtschaftsbereichen wird auch dadurch illustriert, daß der addierte größten amerikanischen Unternehmen im Jahre 1965 dem Bruttosozialprodukt der Bundesrepublik Deutschland, der der größten fünf dem Bruttosozialprodukt Italiens, der der beiden größten dem kumulierten Sozialprodukt der drei Benelux-Länder insgesamt entsprach. Zieht man außerdem in Betracht, daß sie gewöhnlich sehr viel höhere Gewinne erwirtschaften, so ergibt sich, daß die großen amerikanischen Unternehmen gegenüber den entsprechenden europäischen eine Überlegenheit an Mitteln haben, die folgenschwer ist. Es ist daher notwendig, hier so schnell wie möglich Abhilfe zu schaffen.

Wenn es sich erweist, daß Unternehmen nicht mehr die zur vollen Aufrechterhaltung ihres früheren Produktionsprogramms ausreichende Größe besitzen, können sie zuweilen ihre Mittel auf einen enger begrenzten Geschäftsbereich konzentrieren, wobei sie gegebenenfalls zur Erleichterung ihrer Umstrukturierung Spezialisierungsabkommen mit anderen Unternehmen in ähnlicher Lage treffen können. Doch ist diese Lösung nicht immer durchführbar. Außerdem bietet die Zusammenfassung von ähnlichen oder komplementären Geschäftsbereichen in größeren Unternehmenseinheiten rationellere Entwicklungsmöglichkeiten. Größere Unternehmenseinheiten könnten nämlich die Vorteile eines höheren Potentials mit denen einer Diversifizierung des Produktionsprogramms und einer besseren Auswertung der Forschungsergebnisse vereinigen. Daher werden die Unternehmen, die in ihren jeweiligen Sektoren eine Spitzenrolle spielen wollen, normalerweise auf dem Wege über eine Anpassung ihrer Größen nach oben eine Lösung ihrer strukturellen Probleme suchen müssen.

Unternehmen mit besonders großer Dynamik und hoher Rentabilität können dies aus eigener Kraft erreichen. In den meisten Fällen jedoch und insbesondere jedesmal, wenn sich die Unternehmen vor die Notwendigkeit gestellt sehen, rasch eine weit höhere Größenstufe zu erreichen, ist eine Zusammenlegung der Mittel in der einen oder anderen Form mit ähnlichen oder sich gegenseitig ergänzenden Unternehmen erforderlich. Gleichgültig, ob diese Prozesse sich in Gestalt der Übernahme, des Erwerbs einer Kontrollmehrheit, einer Fusion oder der Gründung einer gemeinsamen Tochtergesellschaft vollzie-

[1]) siehe Tabelle I

hen, sie sind ein durchaus normaler Vorgang, welcher sich aus der immer notwendiger werdenden strukturellen Anpassung oder der besonders ausgeprägten Dynamik bestimmter Unternehmen spontan ergibt. In der Praxis waren daher die letzten Jahre in den Ländern der Gemeinschaft durch eine recht beachtliche Tendenz zur Konzentration gekennzeichnet. Sie hat sich neuerdings unter dem Einfluß der immer rascheren Veränderungen der kommerziellen und technischen Gegebenheiten für die Unternehmen sogar noch verstärkt. Wenn die Anpassung der Unternehmen an die neuen Gegebenheiten rasch vollzogen werden soll, müßte sich diese Tendenz allerdings noch erheblich verstärken [1]).

Notwendigkeit von Unternehmen, die über den nationalen Rahmen hinausgehen

5. Im Hinblick auf die immer stärkere gegenseitige Durchdringung der Märkte und vor allem angesichts der jetzt unmittelbar bevorstehenden Verwirklichung des gemeinsamen Marktes müssen die Unternehmen der Mitgliedsländer ihre Bemühungen um die Gründung und Erweiterung von Niederlassungen außerhalb der nationalen Grenzen verstärken. Bisher ist die Zahl der Unternehmen noch zu gering, die eine genügend breite geographische Grundlage haben, um vollen Nutzen aus der zunehmenden Erweiterung der Märkte zu ziehen und eine Strategie auf weltweiter oder auch nur europäischer Ebene führen zu können. Dies ist weitgehend durch die frühere Beschränkung auf die nationalen Märkte bedingt und hat unbestreitbar zur Folge, daß die Unternehmen der Mitgliedsländer auf die neuen Marktgegebenheiten mangelhaft vorbereitet sind. Es ist häufig eine zusätzliche Ursache für ihre Unterlegenheit gegenüber Unternehmen einiger Nichtmitgliedsländer, die dank ihrer immer stärker weltweit orientierten Standortwahl eine optimale Lokalisierung ihrer Aktivitäten erreichen können.

In der Praxis wird die Expansion der Unternehmen der Mitgliedsländer über die nationalen Grenzen hinaus in der Mehrzahl der Fälle internationale Konzentrationsprozesse erfordern. Sie haben den Vorteil, daß die Unternehmen damit eine bereits vorhandene Infrastruktur für ihre Niederlassung übernehmen können, wodurch es möglich wird, rascher zu dem angestrebten Ergebnis zu gelangen. Dabei ist es sehr dringlich, daß Konzentrationsprozesse auch im Rahmen der Gemeinschaft erfolgen. Solche Zusammenschlüsse würden nämlich nicht nur erhebliche wirtschaftliche Vorteile hinsichtlich der Lokalisierung der Aktivitäten und der gemeinsamen Anwendung unterschiedlicher Methoden und Erfahrungen bieten, sondern auch leistungsfähigere Unternehmenseinheiten schaffen, ohne die gleichen psychologischen Probleme aufzuwerfen wie entsprechende Konzentrationsvorgänge im nationalen Bereich. Jedoch ist bisher in dieser Hinsicht nur eine schwache Tendenz bei den Unternehmen festzustellen [1]), während sie untereinander immer zahlreichere und engere Bindungen knüpfen sollten.

Hindernisse für die strukturelle Anpassung der Unternehmen

6. Es besteht die Gefahr, daß die strukturellen Umstellungen, denen die Unternehmen der Mitgliedslämder sich unterziehen müßten, so notwendig oder gar dringend sie in vielen Fällen sein mögen, sich nicht genügend rasch vollziehen können, da ihnen Hindernisse verschiedenster Art im Wege stehen.

Die wichtigsten liegen ohne Zweifel im sozialen und psychologischen Bereich. Ob es sich für die Unternehmen darum handelt, zur Erreichung einer besseren Rentabilität intern zu rationalisieren oder durch eine völlige oder teilweise Zusammenlegung ihrer Mittel mit denjenigen anderer Unternehmen die wirtschaftliche Betätigung rationeller auszurichten, jede Umstrukturierung wirkt sich fast immer auf die Beschäftigung aus, entweder in Personaleinsparungen oder zumindest in einer Veränderung in der beruflichen oder geographischen Verwendung eines Teils der Arbeitskräfte. Es ist daher durchaus natürlich, daß bei den Betroffenen Besorgnisse entstehen und diese die Anpassungsprozesse in Anbetracht des Fehlens ausreichender Sicherheiten für ihre Zukunft hinauszuzögern suchen. Der Widerstand gegen bestimmte Formen der Anpassung, insbesondere gegen Fusionen, kann auch von den Unternehmern und leitenden Kräften selbst ausgehen, und zwar dann, wenn sie sich für sie in einer Schmälerung ihres Einflusses auswirken könnten. Schließlich werfen Unternehmenszusammenschlüsse, bevor es zu einer echten lebensfähigen Einheit kommt — vor allem, wenn es sich um multinationale Operationen handelt — oft schwierige Probleme der Verschmelzung auf, die zu lösen die Führungskräfte der betroffenen Unternehmen zögern.

[1]) Nach den Angaben der Mitgliedstaaten scheint der Konzentrationsprozeß seit einigen Jahren ziemlich ausgeprägt zu sein und zu einer Beschleunigung zu tendieren. Allerdings sind diese Angaben noch mehr oder weniger unvollständig und von einem Land zum anderen nicht zu vergleichen. Nach diesen Angaben stieg die Zahl der in Deutschland verzeichneten Unternehmenszusammenschlüsse (und Unternehmensübernahmen) von 114 im Jahre 1965 auf 126 im Jahre 1966, diejenige von Mehrheitsbeteiligungen von 39 auf 55 und diejenige von Minderheitsbeteiligungen von 68 auf 70; in Frankreich nahmen allein die Unternehmenszusammenschlüsse in der Industrie von 164 im Zeitraum 1964/65 auf 249 im Zeitraum 1965/66 und in den Niederlanden von 62 im Jahre 1965 auf 77 im Jahre 1966 zu, in Belgien beliefen sich in der gesamten Wirtschaft die Unternehmenszusammenschlüsse und die Übernahme einer Kontrollmehrheit 1964 auf 71 bzw. 154 und auf 88 bzw. 166 im Jahre 1965.

[1]) Eine systematische den Zeitraum Juli 1964/September 1966 betreffende Erfassung von Presseinformationen über multinationale Konzentrationsprozesse, an denen Unternehmen aus der Gemeinschaft beteiligt waren, ergab, daß nur in 54 von 197 Fällen der Errichtung neuer Gesellschaften das Kapital ausschließlich oder vorwiegend aus den anderen Ländern der Gemeinschaft kam und nur in 42 von 174 Fällen von Beteiligungen ausschließlich oder vornehmlich Unternehmen aus anderen Ländern der Gemeinschaft beteiligt waren.

Die Bemühungen um die Umstrukturierung der Unternehmen — sei es durch Konzentration oder auf andere Weise — können auch auf Schwierigkeiten finanzieller Art stoßen; bevor nämlich die erstrebte Rentabilitätsverbesserung eintritt, verursachen sie häufig vorübergehend eine höhere Belastung, die sich negativ auf ihre ohnehin prekäre finanzielle Lage auswirkt.

Schließlich können gesetzlich Hindernisse, die im internationalen Bereich besonders fühlbar sind, die Unternehmen von bestimmten strukturellen Anpassungsprozessen abhalten oder sie daran hindern. Das Gesellschaftsrecht bietet im allgemeinen für die verschiedenen Konzentrationsformen auf nationaler Ebene genügend Raum; doch stellt es den gleichen Formen auf multinationaler Basis Hindernisse entgegen und erlaubt namentlich keine Fusionen im engeren Sinne zwischen Unternehmen verschiedener Nationalität. Das Steuerrecht ist im allgemeinen den Erfordernissen der Konzentration von Unternehmen gleicher Nationalität genügend angepaßt, nicht dagegen denjenigen multinationaler Konzentrationsvorgänge, weil das Problem der Besteuerung der bei Fusionen realisierten außerordentlicher Erträge, die der Unterbewertung von Anlagegütern herrühren, keine internationale Lösung gefunden hat und indem das zwischen den Ländern der Gemeinschaft bestehende Netz bilateraler Abkommen zahlreiche Fälle der Doppelbesteuerung sowohl bei den Muttergesellschaften als auch bei den Tochtergesellschaften fortbestehen läßt. Außerdem gibt es bestimmte steuerliche Nachteile für Unternehmen, die in den verschiedenen Ländern Betriebsstätten ohne eigene Rechtsform haben. Darüber hinaus ist auch das Wirtschaftsrecht noch weit davon entfernt, den Unternehmen, die sich in der einen oder der anderen Form über die nationalen Grenzen hinaus zu entwickeln wünschen, alle Möglichkeiten zur Finanzierung zu bieten, die ihnen zur Verfügung stehen müßten; denn es stellt noch immer — selbst innerhalb der Gemeinschaft — dem Kapitaltransfer von einem Land zum anderen sowie der Zulassung von Wertpapieren ausländischer Emittenten zur Börse und ihrem Erwerb durch institutionelle Anleger teilweise erhebliche Beschränkungen entgegen.

Allgemeine Orientierung der zu verfolgenden Politik

7. Die Dringlichkeit, mit der sich in vielen Fällen das Problem der strukturellen Anpassung der Unternehmen in den Mitgliedsländern stellt, und die zahlreichen Schwierigkeiten, denen die wünschenswerten Initiativen auf diesem Gebiet begegnen, machen die Entwicklung und rasche Durchführung einer Politik der strukturellen Anpassung der Unternehmen sehr notwendig.

Es versteht sich, daß eine solche Politik nicht darauf hinzielen darf, in der einen oder anderen Art die Entscheidungsfreiheit der Unternehmen auf einem Gebiet zu beschränken, das ihrer vollen Verantwortung unterliegt. Es ist jedoch Aufgabe des Staates, die geeigneten Bedingungen zu schaffen, damit diese Freiheit der Entscheidung sich in einem für die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen günstigen Sinne auswirkt. Dies setzt einmal voraus, daß die allgemeine Wirtschafts- und Sozialpolitik die notwendige Mobilität der Produktionsfaktoren soweit wie möglich günstig beeinflußt. Zum anderen müssen spezifische Maßnahmen zur Beseitigung der Hindernisse ergriffen werden, die sich in der Gemeinschaft bestimmten Anpassungsprozessen entgegenstellen. Außerdem soll der Abschluß von Abkommen über eine Zusammenarbeit zwischen Unternehmen erleichtert werden, mit deren Hilfe sie die Anpassungsprozesse direkt in die Wege leiten oder indirekt nützliche Verbesserungen in den Methoden ihrer Betriebsführung fördern.

Eine solche Politik der strukturellen Anpassung der Unternehmen obliegt zweifellos in erster Linie den Mitgliedstaaten, jedoch ist sie auch für die Gemeinschaft als solche von erheblicher Bedeutung. So berührt sie wegen des nicht mehr nationalen, sondern gemeinschaftlichen Wettbewerbsrahmens, in den die Aktivität der Unternehmen gestellt ist, bestimmte im Vertrag behandelte Fragen des Wettbewerbs oder der freien Niederlassung der Unternehmen. Außerdem scheint die Verstärkung der Unternehmensstrukturen in den Mitgliedstaaten sowie die Bildung leistungsfähiger, weit auf dem Gebiet des gemeinsamen Marktes Fuß fassender multinationaler Gruppen durch Zusammenschluß von Unternehmen sowohl für den Wohlstand als auch für eine ausgewogene und kohärente Entwicklung der Wirtschaft in der Gemeinschaft unabdingbar. Aus diesem Grund spricht alles dafür, die Politik der strukturellen Anpassung der Unternehmen im Rahmen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik auf der Ebene der Gemeinschaft zu erarbeiten.

II. Allgemeine Wirtschafts- und sozialpolitische Voraussetzungen für die strukturelle Anpassung der Unternehmen

Notwendigkeit und Bedeutung einer die Mobilität der Produktionsfaktoren begünstigenden Politik

8. Damit die Initiativen für die erwünschte strukturelle Anpassung ergriffen werden können, ist es erforderlich, daß die allgemeine Wirtschaftspolitik ein Klima schafft, das solche Initiativen anregt und ihre Durchführung erleichtert. Das bedeutet, daß sie, wie in Kapitel I des vorliegenden Programms betont wurde, ein kräftiges, stetiges und ausgewogenes Wachstum gewährleisten und zu diesem Zweck systematisch die Mobilität der Produktionsfaktoren fördern muß.

Die Nachfrageänderungen und der größere und stärkere Wettbewerb, dem die Unternehmen ausgesetzt sein werden, sind der wichtigste Anreiz für Anpassungsbemühungen. Es ist daher notwendig, entsprechend den im ersten Programm enthaltenen Leitlinien darauf hinzuwirken, daß sich der Wettbewerb verstärkt und mehr und mehr eine bessere Arbeitsteilung zunächst innerhalb der Gemeinschaft entsteht, aber auch zwischen der Gemeinschaft und den Nichtmitgliedsländern.

Dies setzt zunächst freilich die vollständige Integration der Wirtschaft im Rahmen des gemeinsamen Marktes voraus, d. h. die Beseitigung der Hemmnisse, die im freien Verkehr der Güter und der Produktionsfaktoren zwischen den sechs Ländern fortbestehen und die ihre Ursache in noch nicht gelösten Problemen im Bereich der technischen Normen, des Steuerwesens, der Kapitalbewegungen und des Niederlassungsrechts haben. Dies setzt außerdem voraus, daß die Politik der stetigen Ausweitung des Handelsverkehrs zwischen der Gemeinschaft und der übrigen Welt fortgesetzt wird.

9. Wenn die Mobilität der Produktionsfaktoren ausreichend gefördert werden soll, ist es — wie in Kapitel III dargestellt wird — außerdem angebracht, eine sektorale Strukturpolitik zu betreiben, die auf die Förderung dieser Mobilität hinzielt, indem sie die Anpassung der in Schwierigkeit befindlichen und die Entwicklung der zukunftsreichen Sektoren erleichtert. Eine solche Politik ist im übrigen im Hinblick auf die strukturelle Anpassung der Unternehmen um so wichtiger, als sie in bestimmten Fällen auch unmittelbar zu einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Unternehmen anreizen kann. Wenn sich Anpassungsbeihilfen für bestimmte Sektoren aus gesamtwirtschaftlichen Gründen rechtfertigen, könnten sie gegebenenfalls an die Voraussetzung für die betreffenden Unternehmen gebunden werden, ihre Umstrukturierung — insbesondere in Form von Zusammenschlüssen — vorzunehmen. Diese Umstrukturierung sollte so gestaltet sein, daß sie zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Unternehmen beiträgt und damit die Chancen vergrößert, den höchstmöglichen Nutzen aus den ihnen gewährten Vorteilen zu ziehen. Die Beihilfen oder anderen den Unternehmen in diesem Zusammenhang gewährten Vergünstigungen sollten selbstverständlich nur unter der Bedingung bewilligt werden, daß sie die vorgesehene Umstrukturierung wirklich durchführen. Außerdem sollte sichergestellt werden, daß diese Beihilfen den Wettbewerb zwischen den Unternehmen der Mitgliedsländer nicht verfälschen, und daß auch die anderen im Kapitel III aufgezeigten Bedingungen erfüllt werden.

Was über die den Unternehmen im Rahmen der sektoralen Politik gewährten Vorteile gesagt wurde, gilt auch für Förderungsmaßnahmen, die auf anderen Gebieten zu ihren Gunsten ergriffen werden, wie z. B. auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung, das im Kapitel V behandelt wird. Förderungsmaßnahmen auf diesem Gebiet, die angesichts der im Vergleich zu den Kosten und Unwägbarkeiten der modernen Forschung häufig viel zu geringen Mittel der Unternehmen notwendig sind, könnten ebenfalls nutzbringend mit solchen Bedingungen zur Förderung der Umstrukturierung der betreffenden Unternehmen gekoppelt werden, durch welche eine maximale Ergiebigkeit der öffentlichen Hilfsmaßnahmen gewährleistet wird.

Auch im Rahmen der Regionalpolitik, der das Kapitel VI des ersten Programms gewidmet ist, werden den Unternehmen Beihilfen gewährt. Dabei darf keinesfalls außer acht gelassen werden, daß nur genügend leistungsfähige Unternehmen in der Lage sind, die Schwierigkeiten der Problemgebiete auf die Dauer zu beseitigen.

10. Damit die strukturelle Anpassung sich unter menschlich befriedigenden Bedingungen vollzieht, ist es schließlich unerläßlich, daß die oben beschriebene, auf eine möglichst rasche Entwicklung der Produktionsstrukturen hinzielende Wirtschaftspolitik in sozialer Hinsicht Hand in Hand mit einer entsprechenden Beschäftigungspolitik geht. Ihr Ziel sollte es — entsprechend den im Kapitel IV des ersten Programms und im Kapitel I dieses Programms dargestellten Leitlinien — nicht nur sein, die Anpassung der Arbeitskräfte an die Strukturänderungen aktiv zu fördern, sondern auch gegen eventuell damit verbundene soziale Nachteile weitgehend zu schützen.

Notwendigkeit und Bedeutung einer Kartell- und Monopolpolitik

11. Der Staat wird sich jedoch nicht darauf beschränken können, die Unternehmen durch eine bestimmte Ausrichtung seiner allgemeinen Wirtschafts- und Sozialpolitik und gewisse Eingriffe zur Anpassung anzuregen. Da grundsätzlich der Wettbewerb das beste Anreizmittel für die Anpassung ist, gilt es, dafür zu sorgen, daß die Verhaltensweisen der Unternehmen nicht den Wettbewerb verfälschen, indem sie ihn durch Kartellvereinbarungen oder durch Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung einzuschränken suchen.

Hier fällt der Wettbewerbspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft eine äußerst wichtige Aufgabe zu. Sie muß zum größten gesamtwirtschaftlichen Nutzen primär auf eine ständige Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Unternehmen gerichtet sein. Zwar darf sie zu diesem Zweck nicht um jeden Preis das Wachstum der Unternehmensgrößen begünstigen. Aber sie hat Bedingungen zu schaffen und Instrumente zu entwickeln, die — aus gesellschafts- und aus wirtschaftspolitischen Gründen — sowohl eine gesunde Mischung von Unternehmen jeder Größe ermöglichen als auch den wirksamsten Wettbewerb zwischen ihnen gewährleisten.

Die Artikel 85 und 86 des Vertrages von Rom sehen auf diesen Gebieten eine auf gemeinsamen Grundsätzen beruhende Politik vor. In dem Maße, in dem die im Bereich der strukturellen Anpassung von den Unternehmen erwarteten Anstrengungen in immer zahlreicheren Abkommen über eine Zusammenarbeit und in einer Beschleunigung des Konzentrationsprozesses ihren Ausdruck finden, wird es immer dringender, die auf dem Gebiet der Kartelle und Monopole in Anwendung der Artikel 85 und 86 verfolgte Politik klar zu präzisieren.

Es sollte rasch namentlich eine Reihe zusätzlicher Präzedenzfälle entschieden werden, durch die die Anwendung des Artikels 85 auf die Kooperation zwischen Unternehmen erläutert wird, damit auf diesem Gebiet wünschenswerte Initiativen der Unternehmen nicht verzögert werden. Der Absatz 3 des Artikels 85 ermöglicht außerdem allgemeine Grup-

penfreistellungen. Derartige Freistellungen könnten insbesondere zugunsten von wettbewerblich unbedenklichen Abkommen über eine Kooperation zwischen kleinen und mittleren Unternehmen vorgenommen werden, die dazu angeregt werden sollten, stärker als bisher von den Kooperationsmöglichkeiten Gebrauch zu machen. Außerdem könnte für Vereinbarungen zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung unabhängig von der Größe der betreffenden Unternehmen von der Möglichkeit allgemeiner Freistellungen Gebrauch gemacht werden. Es handelt sich hier um einen besonders geeigneten Weg, um Schwierigkeiten, die auf unzureichende Forschungsmittel isoliert tätiger Unternehmen zurückzuführen sind, zu überwinden. Außerdem würden die dank der gemeinsamen Forschungstätigkeit erlangten Ergebnisse und Kenntnisse dann eine größere Verbreitung finden. Diese Form der Zusammenarbeit wirft kartellrechtlich nur in dem Maße Probleme auf, wie sie auch auf die kommerzielle Verwertung der erzielten Ergebnisse ausgedehnt wird. Selbst auf dieser Ebene sollten weder die Gesetzgebung der Gemeinschaft noch die einzelstaatlichen Gesetzgebungen gewisse Wettbewerbsbeschränkungen enthaltende Abkommen über gemeinsame Forschung und Entwicklung behindern, wenn sie zum technischen oder wirtschaftlichen Fortschritt beitragen. Es wäre wünschenswert, die Unternehmen über diese Situation zu informieren und ihre Anstrengungen im Hinblick auf eine Zusammenlegung ihrer Forschungs- und Entwicklungskapazitäten zu ermutigen. Allgemein müssen die in Anwendung des Artikels 85 getroffenen Entscheidungen darauf hinzielen, zu vermeiden, daß sich auf dem Wege von Kartellen und eventuell unter dem Deckmantel von Abkommen über eine Zusammenarbeit eine Vermachtung der Märkte vollzieht, die den einen oder anderen in Artikel 85 Abs. 1 aufgeführten Mißbrauch zur Folge hat: unmittelbare oder mittelbare Festsetzung der Preise oder sonstiger Geschäftsbedingungen, Einschränkung oder Kontrolle der Erzeugung, des Absatzes, der technischen Entwicklung oder der Investitionen, Aufteilung der Märkte oder Versorgungsquellen, Diskriminierung gegenüber Handelspartnern oder Auferlegung anomaler Geschäftsbedingungen. Bei den Entscheidungen sollte jedoch sehr darauf geachtet werden, daß sie nicht vom Abschluß von Abkommen entmutigen, die zur Verbesserung der Produktions- und Handelsstrukturen beitragen.

Im gleichen Sinne sollte Artikel 86 angewendet werden, der eine andere spezifische Form der Vermachtung der Märkte betrifft, die ebenfalls einen Mißbrauch zur Folge haben könnte, nämlich den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung. Die Beschleunigung der Konzentrationsprozesse kann zu marktbeherrschenden Positionen innerhalb des gemeinsamen Marktes führen. Die Unternehmen, die entweder durch Zusammenschlüsse oder auf Grund eigener Dynamik eine solche Position erlangt haben, sollten daher aufmerksam auf einen eventuellen Mißbrauch überwacht werden. Das Risiko eines solchen Mißbrauchs besteht im übrigen nicht nur im Extremfall eines Monopols; es kann schon bei einem „engen" Oligopol vorliegen, wenn die Unternehmen die Möglichkeit haben, sich auch ohne gegenseitige Abstimmung einem wirksamen Wettbewerb zu entziehen. Daher sollte gegebenenfalls die Möglichkeit geschaffen werden zu verhindern, daß Konzentrationsprozesse zu Mißbräuchen führen. Wie die Kartellpolitik muß jedoch auch die Konzentrationspolitik so gestaltet werden, daß sie wünschenswerte Zusammenschlüsse nicht behindert.

Bei der Anwendung der Artikel 85 und 86 wird es daher zweckmäßig sein, die zu treffenden Entscheidungen möglichst wirklichkeitsnahe von der Sorge leiten zu lassen, vor allem dem gesamtwirtschaftlichen Interesse — und damit letztlich dem Interesse des Verbrauchers — zu dienen, das entscheidender Maßstab sein muß. Die gesetzlichen Bestimmungen sollten der neuen Größe der Märkte und dem raschen Strukturwandel Rechnung tragen. Sie sollten daher der diesbezüglichen Rechtsprechung möglichst konkrete Kriterien an die Hand geben, auf Grund derer die in den Artikel 85 und 86 angesprochenen Wettbewerbsverfälschungen möglichst realistisch beurteilt werden können.

III. Spezifische Maßnahmen zur Förderung der strukturellen Anpassung der Unternehmen

12. Es ist nicht nur notwendig, die allgemeine Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie ihre verschiedenen Teilbereiche auf die strukturelle Anpassung der Unternehmen auszurichten; es sollten vielmehr unverzüglich auch spezifische Maßnahmen zur Beseitigung einer Reihe von Hindernissen getroffen werden, die eine rationelle Durchführung der Anpassungsprozesse heute noch erheblich erschweren.

Anpassung des Gesellschaftsrechts

13. Die Vergrößerung des Wirtschaftsraumes stellt an das Gesellschaftsrecht schon im nationalen Rahmen neue Anforderungen hinsichtlich der Publizität, der Schutzbestimmungen zugunsten Gesellschaftern und Dritten, des Bilanz- und Rechnungswesens, der Befugnisse der Gesellschaftsorgane usw. Die Reformen des Gesellschaftsrechts, die in einigen Mitgliedstaaten kürzlich durchgeführt wurden, sind Schritte zu ihrer Lösung. Die anderen Mitgliedstaaten, in denen solche Reformarbeiten ebenfalls vorbereitet werden, sollten den neuen Bedingungen ebenfalls Rechnung tragen. Dabei sollte durch eine Abstimmung auf der Ebene der Gemeinschaften dafür gesorgt werden, daß die Bestimmungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten gleichwertig gestaltet werden.

Auch sollte sichergestellt werden, daß die mit der Niederlassung von Unternehmen eines Mitgliedslandes der Gemeinschaft in einem anderen Mitgliedsland noch verbundenen Schwierigkeiten so rasch wie möglich beseitigt werden. Es handelt sich dabei vor allem um Probleme der gegenseitigen Anerkennung der Gesellschaften, der Sitzverlegung und der internationalen Fusion. Die auf diesem Gebiet bereits be-

gonnenen Arbeiten sollten weiter rasch vorangetrieben werden.

Um die Ausdehnung der Aktivität der Gesellschaften auf dem ganzen gemeinsamen Markt so rasch wie möglich zu erleichtern, ist es erwünscht, eine neue Organisationsform in Gestalt einer europäischen Handelsgesellschaft zu schaffen. Sie könnte das geeignete Instrument darstellen, um die Bildung leistungsfähigerer Unternehmen zu erleichtern, welche in einer wirtschaftlichen und juristischen Einheit die in mehreren Mitgliedstaaten gelegene Produktionsfaktoren kombinieren oder umgruppieren. Sie würde ihnen ebenfalls einen besseren Zugang zu den verschiedenen Kapitalmärkten verschaffen. Infolgedessen wäre es sehr wünschenswert, daß die in dieser Richtung bereits durchgeführten Arbeiten fortgesetzt und vertieft werden, um möglichst rasch zur Entwicklung von funktionsfähigen Lösungen zu kommen

Anpassung des Steuerrechts

14. Auf dem Gebiet des Steuerrechts sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, daß bei den Bestimmungen hinsichtlich der Fusionen über die Besteuerung von offengelegten stillen Reserven und von Veräußerungsgewinnen und hinsichtlich der Unternehmensgruppen über die Besteuerung der Mutter- und Tochtergesellschaften alle Hindernisse für nationale Zusammenschlüsse beseitigt werden.

Bei Konzentrationsvorgängen, die über den nationalen Rahmen hinausgehen, insbesondere Fusionen, sollten für das Problem der Besteuerung von offengelegten stillen Reserven und von Veräußerungsgewinnen den Regelungen innerhalb des Gebietes der einzelnen Mitgliedstaaten gleichwertige Lösungen entwickelt werden. Da die nationalen Regelungen noch sehr unterschiedlich ausgestaltet sind, ist es wünschenswert, sie so anzupassen, daß sich auf Grund unterschiedlicher Regelungen internationale Fusionen nicht künstlich ständig in gleicher Richtung vollziehen. Sollte es jedoch nicht innerhalb eines verhältnismäßig kurzen Zeitabschnitts möglich sein, eine Lösung durch Anpassung der gegenwärtigen einzelstaatlichen Fusionsregelungen zu finden, ist zu prüfen, ob eine besondere gemeinsame Fusionsregelung ausgearbeitet werden kann.

Da vollständige Fusionen oft auf Schwierigkeiten stoßen, die über das steuerliche Gebiet hinausgehen, sollten auch partielle Zusammenschlüsse nicht behindert werden. Dabei ist z. B. an Fälle zu denken, in denen das Vermögen einer Gesellschaft übertragen wird, die übertragende Gesellschaft aber als Holding bestehen bleibt. Für einige Länder setzt dies eine Anpassung des Gesellschaftsrechts voraus. Da die Gründung gemeinsamer Tochtergesellschaften oder die Beteiligung häufig Wege zur Schaffung multinationaler Gruppen sind, sollten außerdem Gewinnübertragungen nicht duch steuerliche Regelungen behindert werden; geeignete Bestimmungen sollten es daher ermöglichen, Doppelbesteuerungen zu vermeiden.

Angesichts der derzeitigen Schwäche der Finanzstruktur vieler Unternehmen und der damit verbundenen Erschwerung ihrer Investitionstätigkeit sollte ferner geprüft werden, ob bestimmte steuerliche Erleichterungen geschaffen werden sollten, um die Umstellung der Investitionskapazitäten auf neue Produktionen bei der Veräußerung von Anlagegütern zu erleichtern und eventuell ganz allgemein die Investitionsanstrengungen aller Unternehmenskategorien (Klein-, Mittel- und Großunternehmen) zu fördern; dabei sollte bei den entsprechenden Maßnahmen der Notwendigkeit einer Harmonisierung auf der Ebene der Gemeinschaft Rechnung getragen werden.

Anpassung der Bedingungen für die externe Finanzierung

15. Die Bedingungen für die externe Finanzierung der Unternehmen der Gemeinschaft beeinflussen ebenfalls erheblich ihr Wachstum und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Deshalb sollten bestimmte moderne Finanzierungstechniken den europäischen Unternehmen erleichtert werden. Das gilt namentlich für die Übertragung von Debitorenforderungen an spezialisierte Finanzierungsinstitute (Factoring) und die Vermietung von bestimmten Investitionsgütern wie Gebäuden, Computern und Kraftwagen (Leasing). Diese Systeme begegnen in verschiedenen Ländern noch Hindernissen, die entweder auf der steuerlichen Behandlung oder auf Refinanzierungsschwierigkeiten beruhen.

Außerdem sollte dafür Sorge getragen werden, daß die Unternehmen leichter ihr Eigenkapital durch den Rückgriff auf den Kapitalmarkt vergrößern und gegebenenfalls ihre Finanzierungsstruktur auf multinationale Grundlage stellen können, worauf in Kapitel VI noch näher eingegangen wird.

Verbesserung der Organisation und Betriebsführung

16. Die Verbesserung der Betriebsführungsmethoden beeinflußt häufig in erheblichem Maß die Rentabilität der Unternehmen. Das gleiche gilt für die menschlichen Beziehungen innerhalb des Unternehmens. Daher ist es sehr wichtig, daß die Unternehmensinhaber und die leitenden und mittleren Führungskräfte die modernen Konzeptionen und Methoden auf diesen Gebieten kennen und sich über ihre Weiterentwicklung auf dem laufenden halten. Hierbei handelt es sich um ein Problem, für das im wesentlichen die Unternehmen selbst verantwortlich sind. Die öffentliche Hand kann allerdings an ihrer Lösung mitwirken, indem sie darauf achtet, daß die Ausbildung der leitenden Kräfte an den Universitäten und in den Spezialschulen, die entsprechend angepaßt und verbessert werden müssen, und ihre Fortbildung während des Berufslebens mehr erleichtert werden. Dabei sollte sich in jedem Land darum

bemüht werden, so weit wie möglich Angehörigen der anderen Mitgliedsländer sowohl als Schülern als auch als Lehrkräften den Zugang zu diesen Ausbildungsstätten zu öffnen. Sie sollte außerdem auf dem Gebiet der Absatzberatung und der Verbreitung wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und technischer Kenntnisse (vor allem für Klein- und Mittelbetriebe) die Einrichtung zentraler Rationalisierungs- und Vertriebsberatungsstellen, die Schaffung eines Netzes regionaler technischer Beratungsstellen oder industrieller Verbindungszentren sowie eine auf die Bedürfnisse der Unternehmen abgestimmte Ausrichtung der Tätigkeit der staatlichen Forschungszentren fördern; dabei sollten die Regierung und die Institutionen der Gemeinschaft bemüht sein, eine Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg aufzubauen.

Besondere Maßnahmen für die Klein- und Mittelbetriebe

17. Für die Klein- und Mittelbetriebe schließlich sollten die öffentlichen Maßnahmen darauf abgestellt sein, die Spezialisierung, die Vergabe von Teilaufträgen an andere Unternehmen und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Einkaufs, des Vertriebs, der Forschung, der Absatzberatung, der Werbung usw. zu fördern und ihnen einen besseren Zugang zu externen Finanzierungsquellen zu erleichtern.

Eine Reihe von Maßnahmen scheint in diesem Zusammenhang besonders angezeigt:

a) Förderung des Aufbaus eines Informationswesens, insbesondere auf dem Gebiet des Zulieferewesens, wie auch der Zusammenarbeit hinsichtlich zwischenbetrieblicher Vergleiche der Kostenentwicklung und der Behaltung;

b) Förderung der Zusammenarbeit z. B. durch die Vergabe öffentlicher Aufträge an Gruppen von Kleinbetrieben und eine größere Beteiligung an den Ergebnissen des technischen Fortschritts;

c) Förderung des Aufbaus von geeigneten Finanzierungsinstituten und -formen (z. B. Erleichterung der Besicherung und Bürgschaften);

d) gegebenenfalls die Vermittlung von Informationen und Förderung von Kontakten, durch die die Kooperation der Klein- und Mittelbetriebe zwischen den Mitgliedsländern der Gemeinschaft erleichtert wird.

Maßnahmen der Sozialpolitik

18. Die wirtschaftspolitischen Schritte zur Erleichterung der erforderlichen strukturellen Anpassung der Unternehmen müssen durch Maßnahmen ergänzt werden, durch die die Garantien für die Arbeitnehmer erhöht und das soziale Klima, in dem sich die Anpassungsprozesse vollziehen, verbessert werden. Dafür sollten einmal vorausschauende Untersuchungen über die Auswirkungen der strukturellen Anpassungen der Unternehmen auf den lokalen, regionalen, nationalen und gemeinschaftlichen Arbeitsmarkt vorgenommen werden. Durch diese Untersuchungen könnte die Zweckmäßigkeit verdeutlicht werden, in den von der Verringerung der Arbeitsplätze besonders betroffenen Gebieten neue Wirtschaftszweige anzusiedeln. Außerdem sollte den Unternehmen die Auflage gemacht werden, vor strukturellen Anpassungsmaßnahmen, die zu Entlassungen führen könnten, rechtzeitig die Personalvertretungen zu konsultieren und sich intensiv um die Wiedereingliederung und berufliche Umschulung der Arbeitnehmer im Rahmen des Unternehmens selbst oder der Branche zu bemühen. Darüber hinaus sollten die Sozialpartner dazu angeregt werden, auch in Tarifvertragsvereinbarungen den Schutz der Arbeitnehmer gegen die mit den strukturellen Anpassungsprozessen verbundenen negativen sozialen Folgen zu erhöhen.

Ferner müssen die Mitgliedstaaten und die Institutionen der Gemeinschaft gemeinsam auch eine angemessene Lösung des Problems der Vertretung der Arbeitnehmer in den verschiedenen Organen der europäischen Handelsgesellschaft finden.

KAPITEL III

Sektorale Strukturpolitik

I. Probleme, Notwendigkeit und Ziele der sektoralen Strukturpolitik

Bedeutung der sektoralen Strukturwandlungen

1. Ständige Wandlungen in der Nachfrage- und Produktionsstruktur sind ein Kennzeichen dynamischer Volkswirtschaften. Sie sind zugleich Ursache und Folge des Wirtschaftswachstums. Das gilt sowohl für die relative Entwicklung der großen Wirtschaftsbereiche (Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen) als insbesondere auch für die Entwicklung einzelner Industrie- und Dienstleistungsbranchen.

Im vergangenen Jahrzehnt hat sich der Anteil der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen in der Gemeinschaft insgesamt von 11,1 % auf 7,3 % verringert. Dagegen ist der Anteil der Industrie zwischen 1955 und 1965 von 46,5 % auf 47,9 % und derjenige der Dienstleistungsbereiche insgesamt von 42,4 % auf 44,8 % gestiegen.

Tabelle I

Struktur des Bruttoinlandsproduktes [1]) und der Erwerbstätigen nach großen Wirtschaftsbereichen in der Gemeinschaft

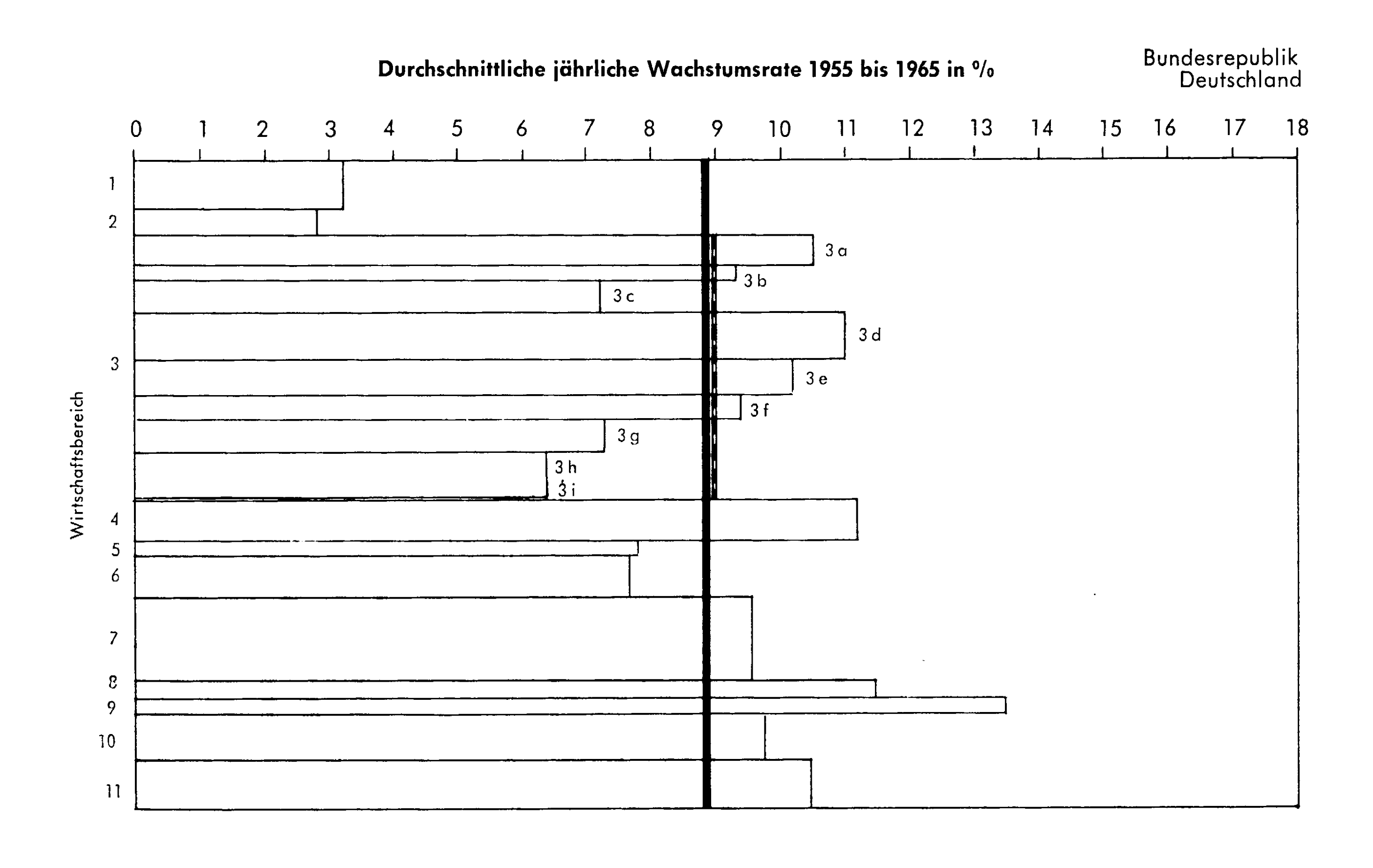
Wirtschaftsbereich	Anteil am Bruttoinlandsprodukt in % (in jeweiligen Preisen)			Anteil an der Zahl der Erwerbstätigen insgesamt in %			
	1955	1960	1965	1955	1960	1965	1970
Landwirtschaft	11,1	8,6	7,3	24,3	19,6	15,9	13,4
Industrie	46,5	48,0	47,9	40,0	42,4	43,5	43,9
Dienstleistungen (einschließlich Staat)	42,4	43,4	44,8	35,7	38,0	40,6	42,7
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

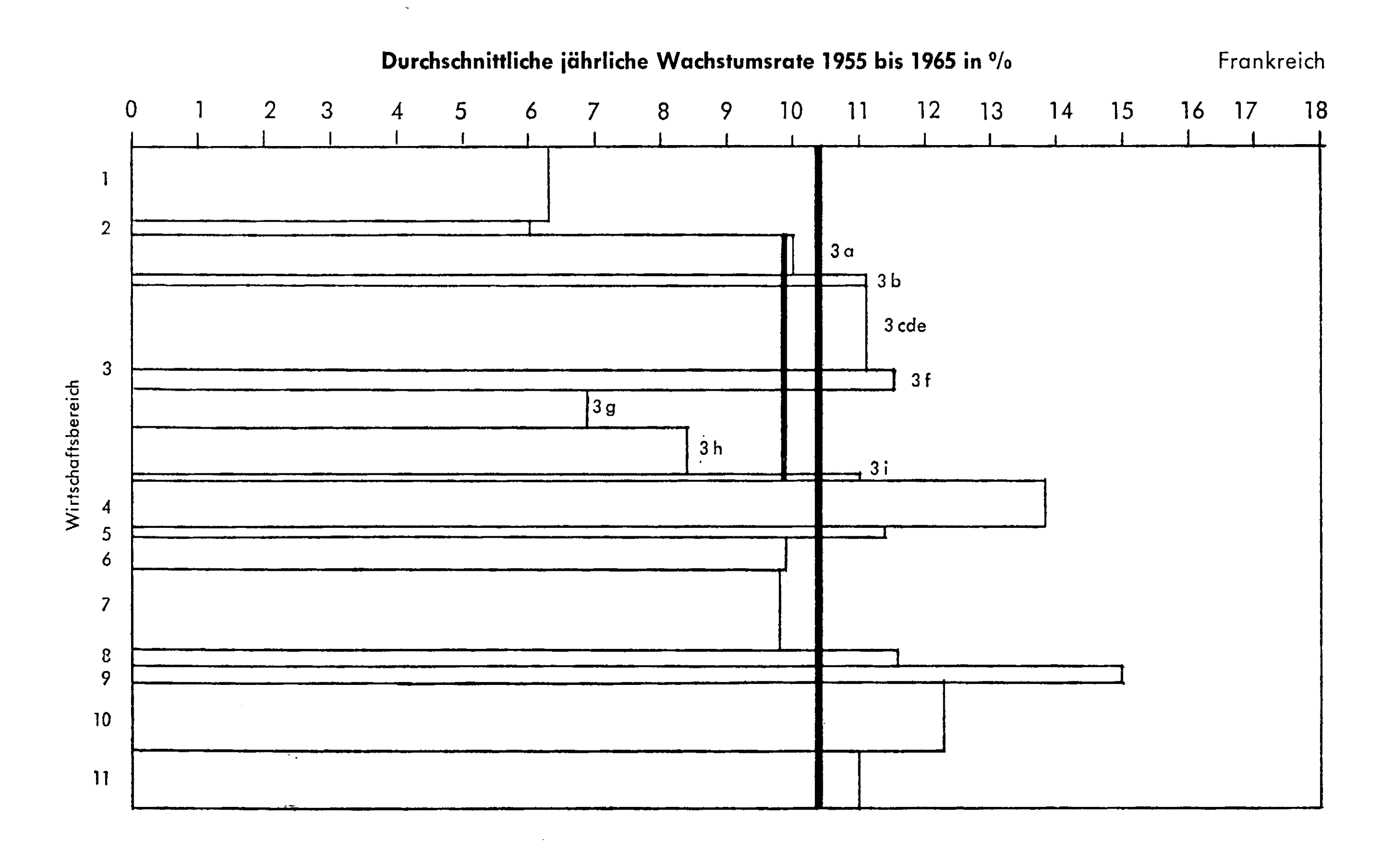
[1]) Um die in nationalen Währungseinheiten erfaßten Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die Gemeinschaft zusammenzufassen, wurden sie in Rechnungseinheiten umgerechnet. Eine Rechnungseinheit entspricht 0,888671 g Feingold und damit gegenwärtig der amtlichen Parität eines US-Dollars. Die Angaben entsprechen dem jüngsten Stand der Projektionen der Sachverständigengruppen für mittelfristige wirtschaftliche Perspektiven. Sie weichen daher etwas von denjenigen des ersten Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik ab.

Auch die Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen läßt die Strukturänderungen in den großen Wirtschaftsbereichen erkennen. Der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten ging in den Ländern der Gemeinschaft insgesamt zwischen 1955 und 1965 von 24,3 % auf 15,9 % zurück und wird nach den Projektionen der Sachverständigengruppe für mittelfristige wirtschaftliche Perspektiven bis 1970 voraussichtlich weiter auf 13,4 % abnehmen. Dagegen erhöhte sich der Anteil der Beschäftigten in den Dienstleistungsbereichen von 35,7 % im Jahre 1955 auf 40,6 % im Jahre 1965; er dürfte bis 1970 auf 42,7 % steigen. Der Anteil der Beschäftigten in der Industrie nahm im vergangenen Jahrzehnt von 40,0 % auf 43,5 % zu und dürfte sich bis 1970 auf 43,9 % vergrößern.

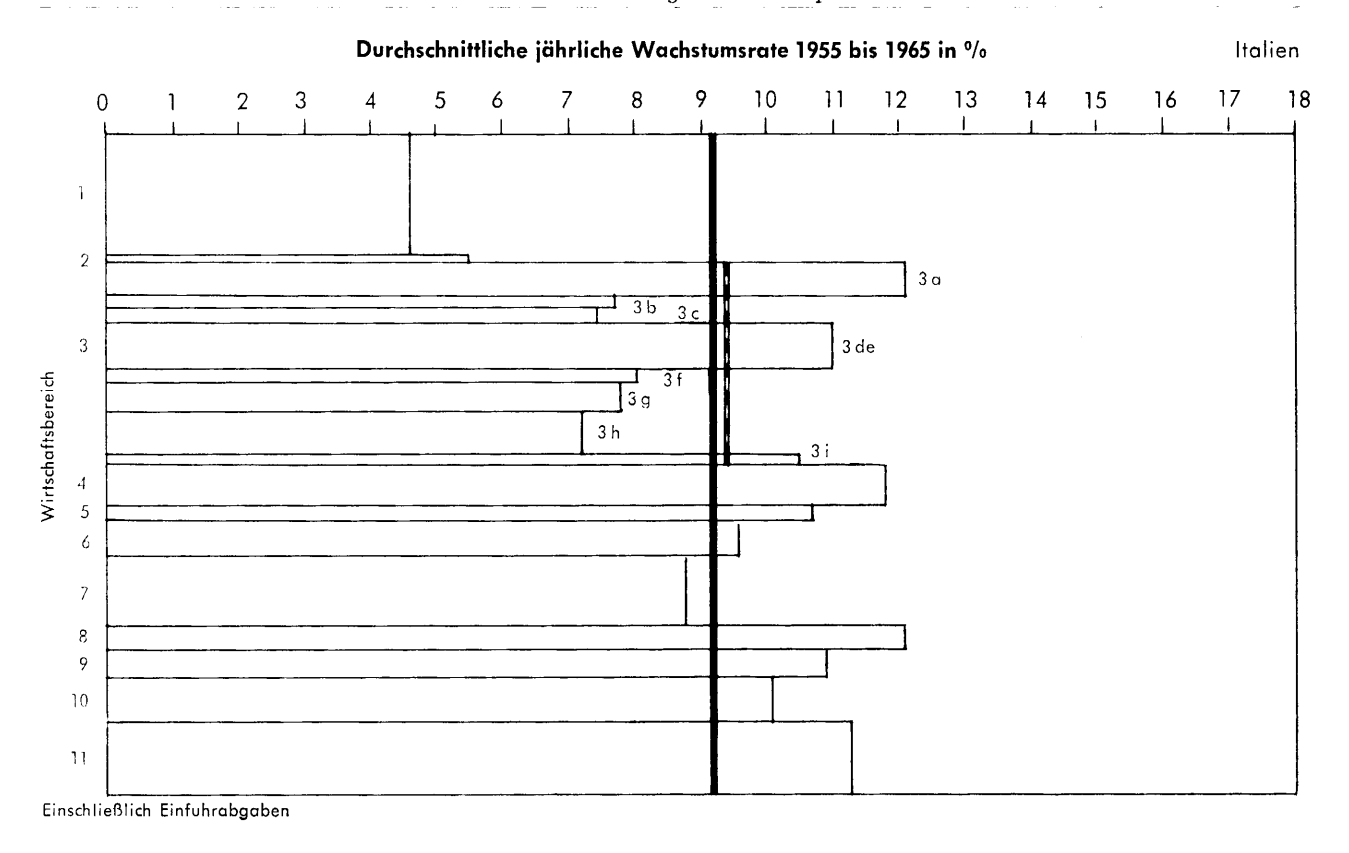
Noch stärker treten die Strukturwandlungen zutage, wenn man die großen Wirtschaftsbereiche nach Branchen aufgliedert. Allerdings liegen für die Mitgliedsländer bisher noch keine vergleichbaren statistischen Angaben vor. Dennoch kann festgestellt werden, daß in allen Mitgliedsländern die Anteile der einzelnen Bereiche an der Wertschöpfung der Industrie in den letzten Jahren mehr oder weniger große Änderungen erfuhren. So haben sich in den Ländern der Gemeinschaft in den letzten Jahren die Anteile am Bruttoinlandsprodukt zu jeweiligen Preisen beim Bergbau, bei der Nahrungsmittelindustrie, beim Schiffbau und bei der Textilindustrie fühlbar vermindert, während die Anteile typischer Wachstumsindustrien, wie der Erdölverarbeitung, der chemischen Industrie, der elektronischen Industrie und der Kunststoffverarbeitung und im Dienstleistungssektor die Anteile des Kredit- und Versicherungswesens und der Wohnungsvermietung (vgl. Schaubild 1) erheblich stiegen.

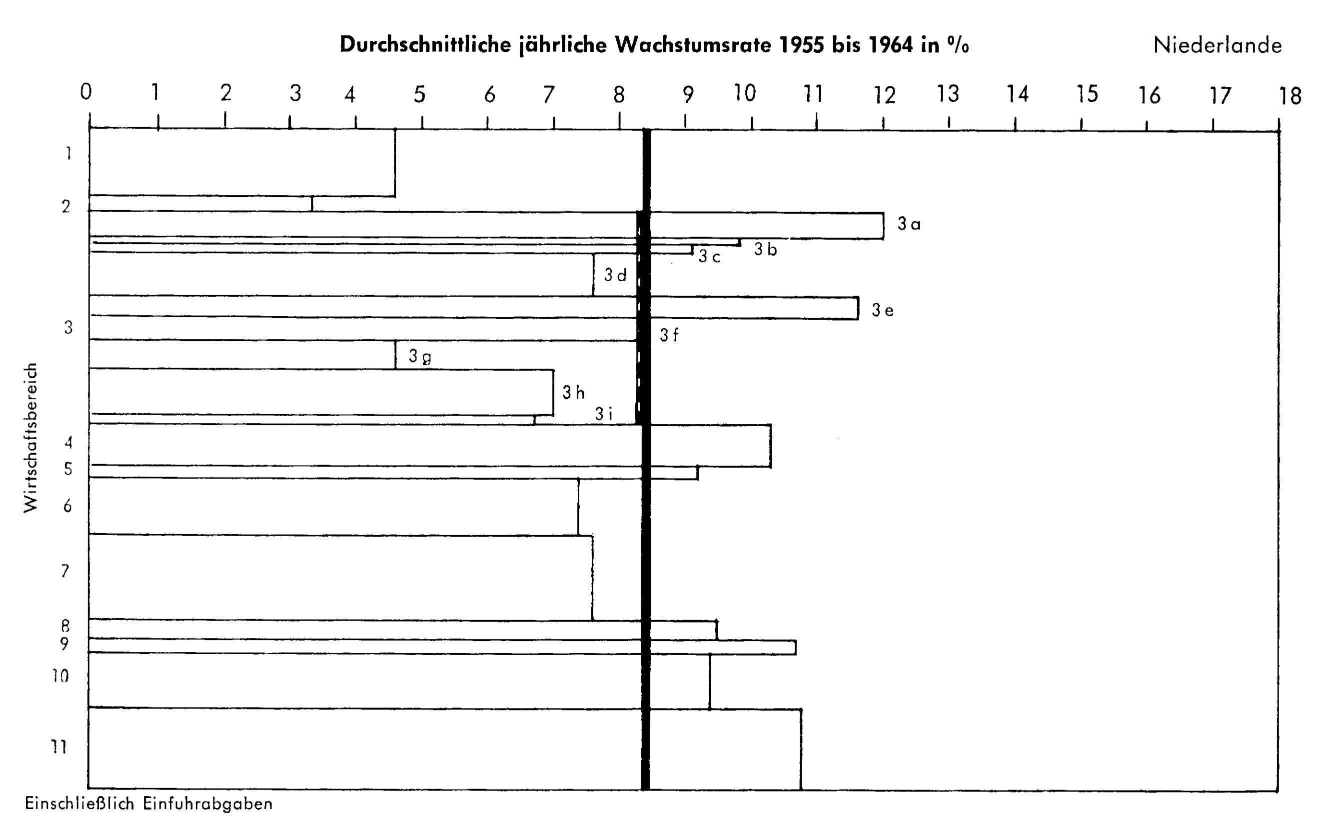
Um im einzelnen die sektoralen Strukturwandlungen und ihre Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der Gemeinschaft besser erfassen zu können, scheinen gemeinsame Überlegungen der Mitgliedstaaten und der Institutionen der Gemeinschaft besonders wünschenswert. Ein erster Schritt könnte es dabei sein, möglichst rasch eine vergleichende Analyse der bisherigen Entwicklung und der Struktur der großen Wirtschaftsbereiche (Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungsbereiche) vorzunehmen. Diese sollten dabei möglichst so weit aufgegliedert werden, daß neuralgische Sektoren festgestellt werden können. Eine solche Analyse, die eine wesentliche Grundlage für eine rationale Strukturpolitik darstellt, müßte es ermöglichen, die Probleme einzelner Wirtschaftszweige besser zu erfassen, die Gründe für eventuelle Schwierigkeiten aufzuzeigen und den Rahmen für die Möglichkeiten zur Lösung dieser Probleme abzustecken. Dabei ist sicherzustellen, daß die Probleme der einzelnen Sektoren immer im großen Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen gesehen werden. Deshalb sollten die entsprechenden Arbeiten in engem Zusammenhang mit den übrigen quantitativen Arbeiten auf dem Gebiet der mittelfristigen Perspektiven durchgeführt werden.





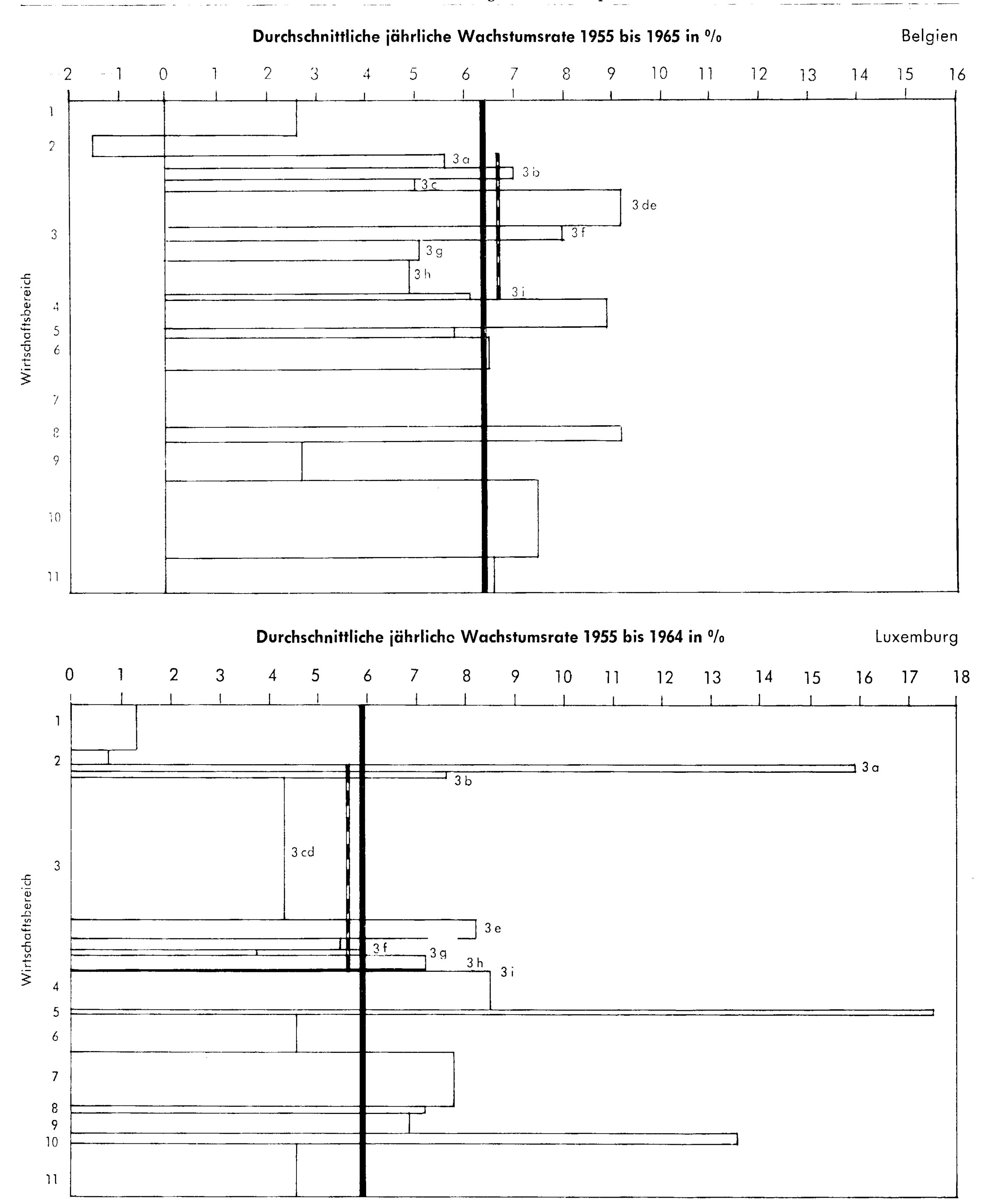
Zeichenerklärungen auf Seiten 30 und 31





Wirtschaftsbereiche

1. Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei
2. Bergbau
3. Verarbeitendes Gewerbe
   a) Chemische Industrie, Mineralöl-, Kunststoff- und Gummiverarbeitung
   b) Gewerbe der Steine und Erden, Feinkeramik, Glaswerke
   c) Eisen- und NE-Metallerzeugung und -bearbeitung
   d) Stahl-, Maschinen- und Fahrzeugbau
   e) Elektrotechnik, Feinmechanik, Herstellung von Eisen-, Blech- und Metallwaren usw.
   f) Holz-, Papier- und Druckgewerbe und Möbel
   g) Textilgewerbe, Bekleidung und Schuhe, Leder- und Bekleidungsgewerbe
   h) Nahrungs- und Genußmittelgewerbe
   i) Sonstiges verarbeitendes Gewerbe
4. Baugewerbe
5. Elektrizität, Gas und Wasser
6. Verkehr und Nachrichtenübermittlung
7. Handel (Groß- und Einzelhandel)
8. Banken und Versicherungen
9. Wohnungsvermietung
10. Dienstleistungen
11. Staat



Einschließlich Einfuhrabgaben

Zeichenerklärung der Graphiken

Ordinate: Durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der Beiträge der verschiedenen Wirtschaftsbereiche zum Bruttoinlandsprodukt für den Zeitraum 1955 bis 1964 bzw. 1965 zu jeweiligen Marktpreisen in nationaler Währung

Abzisse: Relative Anteile der Sektoren im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt 1955

Durchgezogene Linie: Durchschnittliche jährliche Zuwachs des Beitrags des Verarbeitenden Gewerbes zum Brutto- für den Zeitraum 1955 bis 1964 bzw. 1965

Punktierte Linie: Durchschnittliche jährliche Zuwachsraterate des Bruttoinlandsprodukts in jeweiligen Marktpreisen inlandsprodukt in jeweiligen Marktpreisen

Notwendigkeit einer sektoralen Strukturpolitik

2. Die sektoralen Strukturentwicklungen sind in erster Linie das Ergebnis der Aktivitäten der Unternehmen. Leistungsfähige und sich auf die neuen Marktdaten rechtzeitig einstellende Unternehmen sind eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß die wünschenswerten sektoralen Strukturwandlungen in die Wege geleitet werden. Die im vorangegangenen Kapitel dargestellte Politik zur Erleichterung der strukturellen Anpassung der Unternehmen ist daher zugleich ein wesentliches Element für eine effiziente sektorale Strukturpolitik. Doch können sich die Aktionen der öffentlichen Hand, d. h. der Mitgliedstaaten und der Institutionen der Gemeinschaft, nicht darin erschöpfen. So können Situationen auftreten, in denen die Entwicklung auf dem Binnenmarkt oder der internationale Wettbewerb die Lage in diesem oder jenem Wirtschaftszweig so einschneidend ändern, daß ein sich selbst überlassener Anpassungsprozeß zu unerwünschten wirtschaftlichen und/oder sozialen Konsequenzen führen würde, sei es für die Gesamtwirtschaft, sei es für einzelne Regionen. Der Staat spielt daher in allen Mitgliedsländern eine erhebliche Rolle bei der Orientierung und der Festlegung des Rhythmus' der Anpassungsprozesse in den von Änderungen der Nachfragestruktur und von der Verstärkung des Wettbewerbs auf den Binnenmärkten und auf den Weltmärkten am stärksten betroffenen Sektoren. Er kann und darf außerdem nicht vor dem Problem der Entwicklung solcher Sektoren seine Augen verschließen, die für die Zukunft der europäischen Wirtschaft bestimmend sind. Es kann sich durchaus die Förderung von neuen Sektoren oder Produktionen als notwendig erweisen, die für das gesamtwirtschaftliche Wachstum längerfristig von besonderer Bedeutung sind, deren Entwicklung aber für die Unternehmen allein zu kostspielig und risikoreich ist, so daß die privaten Unternehmen allein auf diesen Gebieten die Funktion des Schrittmachers nicht wahrnehmen können. Die Entwicklung von Kernreaktoren oder die Weltraumforschung stellen hierfür typische Beispiele dar.

Hinzu kommt, daß der Aktionsbereich der öffentlichen Hand und die ihr übertragenen Verantwortungsbereiche in neuerer Zeit so gewachsen sind, daß sie, ob sie es will oder nicht, einen tiefgreifenden Einfluß auf das Leben einzelner Sektoren ausübt, und zwar nicht nur solcher, bei denen die öffentliche Hand ein wichtiger Kunde ist, sondern auch bei anderen, die mehr oder weniger alle von den verschiedenen globalen wirtschaftspolitischen Maßnahmen des Staates in der einen oder anderen Richtung beeinflußt werden.

Die öffentliche Hand sollte sich nicht nur dieser Bedeutung ihrer Aktivitäten für die sektorale Strukturentwicklung bewußt sein, sondern sie auch in die Strategie ihrer allgemeinen Wachstumspolitik einzubauen suchen. Doch darf sie dabei nicht verkennen, daß die Verantwortung für die Entwicklung der Strukturen in der Industrie und im Dienstleistungssektor letztlich bei den Unternehmern liegt.

Notwendigkeit einer Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten

3. Der wirtschaftliche Integrationsprozeß in der Gemeinschaft läßt in zunehmendem Maße die Notwendigkeit einer gegenseitigen Abstimmung der sektoralen Strukturpolitiken der Mitgliedstaaten sichtbar werden. Dafür spricht vor allem, daß die Probleme einzelner Sektoren in den Mitgliedstaaten dahin tendieren, sich immer mehr anzugleichen, und zwar sowohl was die Sektoren anbetrifft, die mehr oder weniger allgemein mit erheblichen Anpassungsschwierigkeiten zu kämpfen haben, wie die Landwirtschaft, der Steinkohlenbergbau, die Stahlindustrie, der Schiffbau und andere Bereiche der Metallindustrie, die Textilindustrie und die Papierindustrie, als auch hinsichtlich der typischen Wachstumsbereiche, wie z. B. der Atomindustrie, der Elektronik und des Flugzeugbaus.

Hinzu kommt, daß der Versuch, isoliert auf nationaler Ebene Lösungen anstreben zu wollen, immer mehr mit Schwierigkeiten verbunden ist, und zwar einmal, weil sich das nationale Instrumentarium verringert, und zum anderen, weil die Wirkungen der noch vorhandenen Instrumente an Durchschlagskraft verloren haben.

So fallen zum Beispiel mit der Beseitigung der Zollschranken und der übrigen Handelshindernisse zwischen den Mitgliedstaaten die Möglichkeiten für einen Zollschutz zugunsten bestimmter Sektoren oder Erzeugnisse gegenüber den anderen Mitgliedstaaten weg. Die schrittweise Beseitigung der übrigen Handelshemmnisse wirkt in der gleichen Richtung. Mit der Einführung des gemeinsamen Außenzolltarifs können überdies Zolländerungen gegenüber Drittländern nur noch gemeinsam durchgeführt werden.

Mit der Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik scheiden außerdem aus dem Aktionsbereich der einzelnen Mitgliedstaaten wichtige Instrumente der Agrarpolitik, wie z. B. die Festsetzung von Agrarpreisen, aus, durch die nicht nur die Entwicklung der Landwirtschaft selbst, sondern auch diejenige unmittelbar nachgelagerter Produktionsstufen (z. B. der Nahrungsmittelindustrie) beeinflußt werden können. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten bei Maßnahmen zugunsten einzelner Sektoren jeweils den Bestimmungen des Vertrages von Rom, namentlich hinsichtlich der Gewährung von staatlichen Beihilfen, Rechnung tragen, durch die das Entstehen von Wettbewerbsverzerrungen verhindert werden soll. Schließlich läuft die in Artikel 226 des Vertrages von Rom vorgesehene Möglichkeit, daß ein Mitgliedstaat bei Schwierigkeiten, welche einen Wirtschaftszweig erheblich und voraussichtlich anhaltend treffen oder welche die wirtschaftliche Lage eines bestimmten Gebietes beträchtlich verschlechtern, die Genehmigung zur Anwendung von Schutzmaßnahmen beantragen kann, um die Lage wieder auszugleichen oder den betreffenden Wirtschaftszweig an die Wirtschaft des gemeinsamen Marktes anzupassen, mit dem Ende der Übergangszeit aus.

Zum anderen verliert die Wirksamkeit des in den Mitgliedstaaten vorhandenen Instrumentariums wegen der Freizügigkeit der Produktionsfaktoren häu-

fig an Durchschlagskraft. So können Förderungsmaßnahmen zugunsten eines Sektors zu Produktionsverlagerungen von einem Mitgliedsland in ein anderes führen, die den Förderungsmaßnahmen zuwiderlaufen. Ähnlich können bestimmte regionale Beihilfen wirken, die, wenn sie nicht zwischen den Mitgliedstaaten ausreichend abgestimmt sind, neue sektorale Probleme in anderen Mitgliedsländern aufwerfen können. Außerdem ist auf die nachteiligen Folgen eines etwaigen „Aufschaukelns" der Mitgliedstaaten bei Förderungsmaßnahmen zugunsten einzelner Sektoren hinzuweisen, das im Extremfalle bis zu einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Marktes gehen könnte. Denn Stützungsmaßnahmen für einzelne Problemsektoren in einem Land werden häufig von Unternehmen des gleichen Sektors in anderen Ländern zum Anlaß genommen werden, ebenfalls Stützungsmaßnahmen zu fordern, die über diejenigen des ersten Landes hinausgehen und diese praktisch wieder wirkungslos machen können, so daß hier dann der Ruf nach „Ausgleichsmaßnahmen" bzw. weiteren Förderungsmaßnahmen laut wird. Es ist offensichtlich, daß ein derartiger Prozeß zu einer Vergeudung von volkswirtschaftlichen Ressourcen führen würde und der Funktionsfähigkeit einer Wirtschaftsgemeinschaft abträglich wäre.

Die Gefahr eines gegenseitigen Aufschaukelungsprozesses besteht im übrigen nicht nur im Bereich der öffentlichen Stützungsmaßnahmen; denn unabhängig von solchen Maßnahmen können sich die Unternehmen zur Verteidigung oder Vergrößerung ihres Marktanteils in einen Prozeß der Überinvestitionen hineinsteigern, der seinerseits wiederum schwierige Anpassungsprobleme für die betreffenden Sektoren aufwerfen kann.

Aus diesen Gründen ist es wünschenswert, daß die Mitgliedstaaten und die Institutionen der Gemeinschaft ihre sektoralen Strukturpolitiken zunächst regelmäßig konfrontieren und ihre gegenseitige Kohärenz sichern. Insbesondere sollten sie sich bei allen konkreten Aktionen, die Rückwirkungen auf andere Mitgliedsländer haben können, schon jetzt vorher gegenseitig abstimmen. Die im folgenden dargestellten Leitlinien sollten dabei als Grundlage für ein solches abgestimmtes Vorgehen dienen. Auf diese Weise könnte sich mehr und mehr eine gemeinsame Linie herausschälen, die ein wesentliches Element einer Wirtschaftsunion darstellt und die Stellung der europäischen Wirtschaft im Innern wie nach außen wesentlich festigen würde. Dabei ist vor allem auch zu berücksichtigen, daß eine ausgewogenere und leistungsfähigere Produktions- und Regionalstruktur für die Gemeinschaft insgesamt leichter zu erreichen ist als im isolierten Rahmen einer der sechs Volkswirtschaften.

Ziele der sektoralen Strukturpolitik

4. Sektorale Strukturpolitik muß Bestandteil einer aktiven Wachstumspolitik sein. Sie muß daher dazu beitragen, die Produktivität der Gesamtwirtschaft rasch zu steigern, indem sie einerseits die Entwicklung der Wirtschaftsbereiche begünstigt, die sowohl von der technologischen Entwicklung als auch von der voraussichtlichen Entwicklung der Nachfrage auf den Binnenmärkten der Gemeinschaft und auf dem Weltmarkt her eine aussichtsreiche Zukunft haben. Andererseits sollte sie die Anpassung der Sektoren erleichtern, deren Entwicklungsaussichten wenig günstig sind.

Es würde diesem Ziel offensichtlich zuwiderlaufen, wenn versucht würde, im Hinblick auf kurzfristige soziale Rücksichten einmal bestehende Strukturen aufrechtzuerhalten oder diesem oder jenem Industriezweig in einzelnen Ländern oder selbst in der Gemeinschaft insgesamt ohne Rücksicht auf die Marktverhältnisse einen bestimmten Anteil am Bruttoinlandsprodukt, an der Zahl der Erwerbstätigen oder am Einkommen sichern zu wollen. Dies würde eine Erstarrung der Produktionsstrukturen nach sich ziehen, durch welche die durch die Schaffung des Gemeinsamen Marktes und die Ausweitung des internationalen Handels gebotenen Vorteile wieder ernsthaft in Frage gestellt würden. Es würde damit auch den wohlverstandenen Interessen der unmittelbar betroffenen Arbeitnehmer zuwidergehandelt. Denn es würde sich daraus eine fühlbare Schädigung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und ein Verlust von Lebensstandard ergeben, was im offenen Widerspruch zu den Aufgaben und Notwendigkeiten einer effizienten Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Gemeinschaft stände. Ein rasches, stetiges und ausgewogenes Wirtschaftswachstum und der soziale Fortschritt haben vielmehr in einer modernen Wirtschaft eine ständige Wandlung der sektoralen Strukturen zur unabdingbaren Voraussetzung. Aufgabe der sektoralen Strukturpolitik muß es sein, dafür zu sorgen, daß diese Wandlungen möglichst optimal verlaufen. Es sollten vor allem solche Sektoren gefördert werden, die für die Zukunft der industriellen Entwicklung in der Gemeinschaft und das gesamtwirtschaftliche Wachstum eine besonders wichtige Rolle spielen und deren Aufbau für die Unternehmen allein nicht möglich ist. Dabei sollten unter Vermeidung von Beihilfen mit wettbewerbsverzerrendem Charakter möglichst solche Unternehmen begünstigt werden, die für eine rasche Erreichung der angestrebten Ziele am besten geeignet sind. Andererseits sollte solchen Sektoren, bei denen die Nachfrage rückläufig ist oder die keine Aussicht haben, durch rasche Produktivitätssteigerungen ihre Position im verstärkten Wettbewerb mit Substitutionsprodukten und Konkurrenten aus anderen Ländern auf dem Markt zu wahren, die Umstellung auf zukunftsreichere Produktionen erleichtert werden.

Gegenwärtig ist festzustellen, daß die öffentlichen sektoralen Interventionen bisher vor allem aus sozialen Gründen mehr der Erhaltung von in Schwierigkeiten geratenen Sektoren zugute kamen als der Förderung von Wachstumsbereichen oder der Beschleunigung struktureller Anpassungsprozesse. Die Förderung erfolgte überdies oft unter dem Aspekt strategischer oder miltiärischer Bedürfnisse. Es ist wünschenswert, daß die Förderungsmaßnahmen in Zukunft in die Gesamtheit der Maßnahmen eingeschlossen werden, die im Hinblick auf die langfristige Wirtschaftsentwicklung getroffen werden. Dar-

auf sollte in Zukunft in jedem Land und auf der Ebene der Gemeinschaft das Augenmerk gerichtet bleiben.

Je mehr die Ziele der sektoralen Strukturpolitik von allen Mitgliedstaaten mit gleicher Intensität verfolgt werden, desto mehr ist es angebracht, die Instrumente einheitlich in der Gemeinschaft anzuwenden und auf diese Weise sicherzustellen, daß die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen und einer Aufrichtung neuer Barrieren zwischen den Mitgliedstaaten vermieden wird. Zugleich ist darauf zu achten, daß nicht durch Förderungsmaßnahmen künstlich Überkapazitäten geschaffen werden, die über kurz oder lang neue strukturelle Probleme aufwerfen würden.

II. Schaffung der allgemeinen Voraussetzungen für eine harmonische Sektorenentwicklung

Zusammenhang mit anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik

5. Es ist zweckmäßig, bei der praktischen Gestaltung der sektorellen Strukturpolitik zwischen zwei Aspekten zu unterscheiden, die beide in die gleiche Richtung wirken müssen, nämlich die Dynamik der Wirtschaft zu fördern und dabei strukturelle Wandlungsprozesse zu erleichtern:

— einmal die Schaffung der allgemeinen Voraussetzungen dafür, daß die Dynamik sich möglichst spontan und harmonisch entwickeln kann;

— zum anderen spezifische Maßnahmen, um sektorale Strukturwandlungen in bestimmten Bereichen möglichst optimal zu gestalten.

Bei der Schaffung der allgemeinen Voraussetzungen für eine möglichst spontane und harmonische Entwicklung der notwendigen Dynamik der Wirtschaft steht die sektorale Strukturpolitik in engem Zusammenhang mit anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik, insbesondere der Handelspolitik, der Sozialpolitik und namentlich der Beschäftigungs- und Berufsausbildungspolitik, der Regionalpolitik, der Wettbewerbspolitik, der Politik hinsichtlich der Schaffung optimaler Betriebsgrößen, die sich sowohl auf die Konzentration als auch die Anpassung der Klein- und Mittelbetriebe bezieht, der Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung sowie der Innovation, der Investitionspolitik, vor allem auf dem Gebiet der Infrastruktur, der Kapitalmarktpolitik, der Steuerpolitik usw. Ihre Ziele und Mittel sind weitgehend interdependent. Sie sollten daher alle im gesamtwirtschaftlichen Rahmen entwickelt werden.

Die wichtigsten Leitlinien für die mittelfristige Ausrichtung der genannten wirtschaftspolitischen Teilbereiche werden, soweit sie nicht schon im ersten Programm behandelt worden sind[1]), an anderer Stelle dieses Programms dargestellt, namentlich in den Kapiteln II, V und VI, oder werden im Rahmen der zukünftigen Arbeiten auf dem Gebiet der mittelfristigen Wirtschaftspolitik behandelt werden.

Allerdings sind die sektoralen Auswirkungen der Ziele und Mittel dieser verschiedenen Bereiche zu zahlreich und zu unmittelbar, als daß eine globale Betrachtungsweise für sie ausreichend sein könnte. So muß zum Beispiel sichergestellt werden, daß gegebenenfalls die Exportförderung von Investitionsgütern kohärent ist mit der die gleichen Investitionsgüter betreffenden Politik auf dem Gebiet der öffentlichen Aufträge und der Ausrichtung der Anstrengungen auf dem Gebiet der Forschung und der Berufsausbildung. Dafür muß für jeden wichtigen Sektor, der Gegenstand sektorpolitischer Maßnahmen des Staates ist, eine entsprechende Strategie entwickelt werden. Dabei könnten systematische Kontakte zwischen dem Staat und den interessierten Kreisen zweckmäßig sein, in denen die Probleme und ihre möglichen Lösungen pragmatisch erörtert werden, ohne daß dadurch die den Marktgesetzen unterworfene unternehmerische Verantwortung eingeschränkt wird.

Verbesserung der Markttransparenz

6. Eine wesentliche Grundlage dafür, daß die Entwicklung der sektoralen Strukturen sich möglichst optimal gestaltet, ist eine ausreichende Markttransparenz. In der Tat können die Unternehmer und Arbeitnehmer sich den wechselnden Marktverhältnissen nur dann elastisch anpassen und ihre Aktivitäten auf die zukunftsträchtigen Bereiche ausrichten, wenn sie über genügend Informationen über die technischen, betriebswirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge und Entwicklungstendenzen verfügen. Nur einige wenige ganz große Unternehmen dürften in der Lage sein, sich diese Informationen allein zu beschaffen. Der Großteil der Unternehmen, insbesondere die zahlreichen Klein- und Mittelbetriebe, sind dazu aus eigener Kraft nicht imstande. Deshalb sollte eine Verbreitung von Informationen über voraussichtliche Marktentwicklungen an Hand von Branchenuntersuchungen gefördert werden. Derartige Untersuchungen könnten von Verbänden, privaten Forschungsinstituten oder auch amtlichen Instanzen durchgeführt werden. Soweit sie von den Behörden der Mitgliedstaaten oder den Institutionen der Gemeinschaft veranlaßt bzw. in Angriff genommen werden, müßte dies nicht notwendigerweise bedeuten, daß diese sich mit ihren Ergebnissen identifizieren. Sie werden allerdings nur dann die in sie gesetzten Hoffnungen erfüllen, wenn sie immer in den Gesamtrahmen der wirtschaftlichen Entwicklungstendenzen eingefügt werden. Soweit sie sich auf die Zukunft erstrecken, sind sie notwendigerweise mit zahlreichen Unsicherheitsfaktoren behaftet, die mit der Länge der untersuchten Periode und dem Umfang der Aufgliederung wachsen. Es erscheint zweckmäßig, daß von den Mitgliedstaaten oder den Institutionen der Gemeinschaft veranlaßte bzw. in Angriff genommene Untersuchungen möglichst miteinander abgestimmt werden, soweit sie für andere EWG-Staaten von Interesse sind. Die Mitgliedstaaten und die Institutionen der Gemein-

[1]) Vgl. insbesondere Kapitel IV, V und VI des ersten Programms

schaft sollten sich daher gegenseitig über die Inangriffnahme derartiger Untersuchungen informieren, die Ergebnisse einander mitteilen und sich darüber ins Benehmen setzen, wie sie am besten den interessierten Kreisen der Gemeinschaft zugänglich gemacht werden können. Außerdem ist es angebracht, daß methodische Untersuchungen über die Möglichkeiten, die zukünftigen Tendenzen der voraussichtlichen Marktentwicklungen und des technologischen Fortschritts besser abzuschätzen, gefördert werden. Ein wesentliches Element für das Marktgeschehen stellen die wirtschaftspolitischen Absichten und Beschlüsse des Staates dar. Es ist daher wünschenswert, daß alle am Wirtschaftsleben Beteiligten, insbesondere die Unternehmer und Gewerkschaften, möglichst frühzeitig darüber informiert werden.

Stärkere sektorale Mobilität der Arbeitskräfte

7. Das Erfordernis einer stärkeren Mobilität der Arbeitskräfte bedeutet, daß in noch erheblich stärkerem Maße Anstrengungen zur Anpassung des Arbeitskräftepotentials an den quantitativen und qualitativen Bedarf nicht nur der Volkswirtschaft im allgemeinen, sondern auch der Sektoren im besonderen unternommen werden müssen. Es sei hier insbesondere auf die entsprechenden Ausführungen im Kapitel I dieses Programms und im Kapitel IV des ersten Programms hingewiesen. Ergänzend seien hier aber noch zwei spezifische die sektorale Mobilität der Arbeitskräfte betreffende Probleme herausgestellt.

Die sektorale Mobilität der Arbeitskräfte wird nämlich häufig durch gewisse Starrheiten im Einkommensniveau und in der Einkommensentwicklung behindert. So wird bestimmten Wirtschaftszweigen vielfach traditionell eine Lohnführerschaft in der Weise zugebilligt, daß sie ohne Rücksicht auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten an der Spitze des Durchschnittslohnniveaus stehen sollen. Ganz allgemein — und welches auch immer die besondere Lage der Unternehmen oder der Sektoren sei — sollte im Rahmen der Einkommenspolitik in wesentlich stärkerem Maße als bisher für eine hohe Mobilität der Arbeitskräfte gesorgt werden. In jedem Falle sollten Einkommenssteigerungen in den Sektoren mit entsprechenden Leistungssteigerungen einhergehen, die sich vielfach nur erreichen lassen, wenn die Zahl der Erwerbstätigen in diesen Bereichen zurückgeht. Die Landwirtschaft und der Bergbau sind dafür in einigen Mitgliedsländern eindringliche Beispiele. Übertriebene Kosten- und Preissteigerungen hätten auf die Dauer zur Folge, daß wegen mangelnder Wettbewerbsfähigkeit in dem betreffenden Sektor Arbeitsplätze verlorengehen würden, und dies dann wahrscheinlich in einem Umfang, der für alle Beteiligten besonders schmerzhaft wäre und Ausgleichsmaßnahmen sehr schwierig und kostspielig machen würde. Es sollte daher insbesondere in den Sektoren, deren Zunkunftsaussichten unter Berücksichtigung der Entwicklungen auf dem Weltmarkt und der Substitutionskonkurrenz nur begrenzt sind, darauf geachtet werden, daß die Mobilität der Arbeitskräfte nicht durch staatliche Interventionen, beeinträchtigt wird.

Aus dem gleichen Grunde sollte die Information der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie ihrer Berufsverbände verbessert werden, damit sie die wegen des technischen Fortschritts notwendigen Strukturwandlungen besser verstehen und akzeptieren. Die öffentliche Meinung muß davon überzeugt werden, daß ein Rückgang der Aktivität in bestimmten Sektoren im allgemeinen eine Voraussetzung für eine ausreichende Entwicklung zukunftsträchtiger Sektoren ist, ohne die der Lebensstandard der Gesamtbevölkerung und insbesondere auch der Schichten nicht verbessert werden kann, die sich kurzfristig von dem Strukturwandel bedroht fühlen.

Ferner bestehen in einigen Mitgliedsländern verschiedene Systeme der Altersversorgung, die an einen bestimmten Wirtschaftszweig oder an ein bestimmtes Unternehmen gebunden sind (Pensionskassen, Pensionsrückstellungen usw.). Sie sind manchmal so beschaffen, daß der Erwerbstätige seine Anwartschaft verliert, sobald er in einen anderen Wirtschaftszweig oder Betrieb überwechselt. Es sollte daher geprüft werden, ob unter Wahrung der erworbenen Rechte die dadurch verursachte Behinderung der Mobilität der Arbeitskräfte aufgelockert werden kann.

Enge Verknüpfung zwischen Sektorpolitik und Regionalpolitik

8. Die enge Verbindung der sektoralen Strukturpolitik mit der Regionalpolitik wird besonders deutlich, wenn Schwierigkeiten sektoraler Art in einzelnen Gebieten massiert auftreten. Probleme einzelner Branchen werden dann zu Problemen ganzer Regionen, wenn sie deren Struktur überwiegend bestimmen, wie z. B. die Landwirtschaft, der Schiffbau, der Steinkohlenbergbau, die Erzgruben, die Stahlindustrie oder die Textilindustrie in bestimmten Gebieten der Gemeinschaft. Umgekehrt spielen sektorale Gesichtspunkte auch bei regionalpolitischen Erwägungen eine wichtige Rolle.

Die Rücksicht auf eine vorhandene regionale Struktur kann es notwendig machen, einen Anpassungsprozeß, der sich aus sektoralen Strukturwandlungen ergibt, vorübergehend zu verlangsamen, wenn die Ansiedlung von Ersatzindustrien oder die Erweiterung ansässiger Betriebe, also die damit verbundene Umstrukturierung zu langsam vor sich gehen und eine unerwünschte Abwanderung der Arbeitskräfte aus diesem Raume drohen würde.

Während also die sektorale Strukturpolitik erforderlichenfalls auf die jeweilige regionale Strukturpolitik Rücksicht nehmen muß, soll umgekehrt die regionale Wirtschaftspolitik solche Investitionen besonders fördern, die eine optimale Produktivität versprechen; gleichzeitig sind die Infrastrukturinvestitionen in den Gebieten zu verstärken, deren sie sich besonders annimmt. Man wird sorgfältig darauf zu achten haben, daß nicht angebliche Zielkonflikte zwischen regionaler und sektoraler Strukturpolitik vorgeschoben werden, um unausweichliche Sanierungs- und Wandlungsprozesse aufzuschieben. Es wäre für die Volkswirtschaften schädlich, wenn man in wirtschaftlich schwachen Regionen Betriebe strukturell

gefährdeter Branchen auf die Dauer schützen oder gar neu ansiedeln würde. Die Regionalpolitik muß also die sektoralen Strukturwandlungen berücksichtigen. Regionalpolitische Hilfen, die den Anpassungsprozeß verlangsamen und lindern, bedürfen einer sorgsamen Dosierung, um die notwendigen Entwicklungen nicht unnötig zu verzögern oder sie entarten zu lassen; sie müssen mit der Förderung von Vorgängen der sektoralen Umstrukturierung zeitlich abgestimmt sein, um das Gleichgewicht zwischen regionaler und sektoraler Entwicklung zu wahren.

Maßnahmen der sektoralen Strukturpolitik können erhebliche Auswirkungen auf die Regionen haben, wie andererseits regionalpolitische Entscheidungen auch sektorale Struktureffekte nach sich ziehen. Mit Nachdruck ist daher die Forderung des ersten Programms (Kap. VI, Ziff. 2) zu unterstreichen, „daß die Maßnahmen der sektoralen Strukturpolitik, insbesondere im Bereich der Landwirtschaft und der Industrie, mit der Regionalpolitik abgestimmt" werden müssen.

III. Maßnahmen zugunsten einzelner Sektoren

9. Die Schaffung der allgemeinen Voraussetzungen für eine möglichst spontane und harmonische Entwicklung der sektoralen Strukturen ist das wichtigste Element, damit die Wirtschaft die notwendigen strukturellen Anpassungsprozesse aus eigenem Antrieb in die Wege leiten kann. Damit soll insbesondere den Unternehmen die Möglichkeit gegeben werden, sich rechtzeitig auf die notwendigen Strukturänderungen einzustellen. Es muß von den Unternehmen erwartet werden, daß sie die ihnen dadurch gebotenen Chancen effektiv ausschöpfen. Öffentliche Hilfsmaßnahmen zugunsten einzelner Sektoren sollten dazu nur eine Ergänzung darstellen und als Ausnahme angesehen werden. Sie sollten in keinem Fall als Ausgleich für schlechte Unternehmensführung gewährt werden.

Sofern Hilfsmaßnahmen für Wachstumsbereiche ergriffen werden, könnten diese sich auf um so längere Perioden erstrecken, je höher in Anbetracht der unmittelbaren Marktperspektiven die technischen und wirtschaftlichen Risiken sind.

Notwendigkeit spezifischer Eingriffe

10. Doch kann sich die Politik — wie bereits im Zusammenhang mit den Ausführungen über die Notwendigkeit einer sektoralen Strukturpolitik dargestellt wurde — im allgemeinen nicht allein auf globale Maßnahmen beschränken; zahlreiche Gründe können vielmehr eine Intervention zugunsten einzelner Sektoren rechtfertigen. Es scheint in diesem Zusammenhang zweckmäßig, daß die Mitgliedstaaten und die Institutionen der Gemeinschaft möglichst rasch die notwendigen Studien durchführen, um eine Gesamtübersicht über alle die Sektoren zu erhalten, die schon jetzt oder in Zukunft als neuralgisch anzusehen sind. Zwei Sektoren, die elektronische Industrie und der Schiffbau, sind im folgenden als Beispiel für zwei typische Fälle von Problemsektoren untersucht worden: die elektronische Industrie als Beispiel eines für das allgemeine Wirtschaftswachstum besonders wichtigen forschungsintensiven Industriezweigs und der Schiffbau als Beispiel für einen Sektor, der wegen der Verstärkung des internationalen Wettbewerbs und gewisser internationaler Wettbewerbsverzerrungen mit erheblichen Anpassungsschwierigkeiten zu kämpfen hat. Selbstverständlich darf es sich nicht darum handeln, durch selektive Förderungsmaßnahmen eine möglichst große Zahl von Sektoren zu begünstigen, sondern es sollte dafür Sorge getragen werden, daß durch eine Konzentration der Bemühungen auf einige wenige besonders aussichtsreiche Sektoren oder Techniken die Wirtschaft der Gemeinschaft in diesen eine Führungsposition wahrt bzw. erhält. Bei den Branchen mit Strukturschwierigkeiten sollten die verfügbaren Mittel nur solchen, besonders stark betroffenen zugute kommen, die, wenn sie sich allein überlassen blieben, zu erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Schäden führen würden. Im übrigen verbietet auch die Begrenzung der öffentlichen Ressourcen eine Subventionierung von zu vielen Sektoren. Bei der Entscheidung über spezifische Maßnahmen zugunsten einzelner Sektoren sollte außerdem immer beachtet werden, daß die Förderung von Schlüsselbereichen der technischen Entwicklung für die Zukunft der Gesamtwirschaft und damit für den allgemeinen Wohlstand im Gegensatz zu Maßnahmen die der Erhaltung von nicht wettbewerbsfähigen Bereichen dienen, gewinnbringend ist. Das Schwergewicht spezifischer Förderungsmaßnahmen sollte daher in erster Linie bei den Sektoren mit technisch hochentwickelten Produktionen liegen und ganz allgemein, welches auch immer der Sektor sei, auf der Förderung von Spitzentechniken.

Orientierung öffentlicher Förderungsmaßnahmen

11. Im Prinzip können öffentliche Förderungsmaßnahmen darauf gerichtet sein, entweder in einem bestimmten in Regression befindlichen Sektor überstürzte Anpassungsprozesse zu verlangsamen oder Anpassungsvorgänge bzw. die Entwicklung neuer Sektoren oder Produktionen anzureizen oder zu beschleunigen, wenn die natürlichen Beharrungstendenzen die notwendige oder wünschenswerte Anpassung hemmen oder gar zu vereiteln drohen.

Die Verlangsamung von Anpassungsprozessen sollte — im Gegensatz zu der bisher weitgehend geübten Praxis — grundsätzlich auf solche Ausnahmefälle beschränkt werden, in denen eine zu rasche Anpassung zu wirtschaftlichen und sozialen Krisenerscheinungen für die Gesamtwirtschaft oder die betroffenen Regionen führen würde. So sollten bei einer starken Konjunkturabschwächung, die im allgemeinen an sich schon strukturelle Schwächen besonders deutlich spürbar werden läßt, nicht rezessive Tendenzen in der Gesamtwirtschaft durch eine künstliche Beschleunigung struktureller Anpassungspro-

zesse noch verstärkt werden. Auch kann eine Verlangsamung von strukturellen Anpassungsprozessen mit Rücksicht auf eine ausgewogene Regionalentwicklung dann angebracht sein, wenn die betroffene Region einen nur schwer wieder wettzumachenden Verlust an Arbeitsplätzen erleiden würde und eine unerwünschte Abwanderung der Arbeitskräfte mit unzumutbaren wirtschaftlichen und sozialen Folgen für dieses Gebiet drohen würde. Eine Verlangsamung der Anpassungsprozesse könnte gegebenenfalls vorübergehend auch dann in Betracht gezogen werden, wenn plötzliche wirtschaftliche Datenänderungen eintreten, über deren Ausmaß und Beständigkeit erhebliche Ungewißheit besteht.

Das Schwergewicht spezifischer sektoraler Förderungsmaßnahmen sollte jedoch auf dem Anreiz bzw. der Beschleunigung von Anpassungsvorgängen bzw. der Entwicklung neuer Sektoren, neuer Produktionen und ganz allgemein auf der Förderung von Produktionstechniken liegen, die besonders zukunftsreich sind.

Eingriffskriterien für selektive Förderungsmaßnahmen

12. Öffentliche Interventionen — auch handelspolitischer Art — zur Erleichterung der notwendigen Strukturänderungen und namentlich zur Förderung neuer, zukunftsträchtiger Sektoren oder Produktionen sollten grundsätzlich von folgenden Eingriffskriterien abhängig gemacht werden:

a) In allen Fällen:

— Die Situation des betroffenen Sektors muß durch objektive Angaben über seine Marktstruktur und seine wirtschaftliche Entwicklung belegt sein. Die in Ziff. 1 und 6 erwähnten Branchenuntersuchungen könnten hierfür geeignete Hilfsmittel darstellen.

— Bevor Maßnahmen zugunsten eines Wirtschaftszweiges ergriffen werden, ist es unerläßlich, daß im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen abgewogen wird, ob tatsächlich die dafür notwendigen Ressourcen nicht bei einer anderen Verwendung wesentlich nützlicher eingesetzt werden können und ob der Einsatz dieser Ressourcen und das voraussichtliche Ergebnis noch in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen.

Es sei in diesem Zusammenhang auch an die Leitlinie des ersten Programms (Kap. V, Ziff. 6) erinnert, daß öffentliche Subventionen und ähnliche Übertragungen an die Wirtschaft nicht solche Ausmaße annehmen dürfen, „daß dadurch das Haushaltsgleichgewicht ernstlich gefährdet wird, zumal dies auf die Dauer der Zielsetzung selbst der meisten Subventionen zuwiderlaufen würde". Aus diesem Grunde sollten Höhe und Ausrichtung öffentlicher Subventionen im Rahmen einer mittelfristigen Programmierung der öffentlichen Finanzen festgelegt werden.

b) Bei in Schwierigkeiten befindlichen Sektoren:

— Es muß sich stets um strukturelle Schwierigkeiten handeln. Die Anpassungsnotwendigkeiten müssen also auf volkswirtschaftliche Datenänderungen zurückgehen und einen ganzen Wirtschafts- oder Produktionszweig betreffen. Das bedeutet allerdings nicht, daß alle Unternehmen des betreffenden Sektors in Schwierigkeiten geraten müssen.

— Es muß Grund für die Annahme bestehen, daß diese Schwierigkeiten nicht nur konjunktureller Art sind, sondern längerfristig anhalten werden; strukturelle Probleme werden häufig durch konjunkturelle Entwicklungen verschärft oder überdeckt.

c) Bei Wachstumsbereichen:

— Es muß sich um einen Schlüsselsektor für das allgemeine Wirtschaftswachstum handeln, insbesondere wegen der von ihm verwandten Spitzentechniken (z. B. Halbleiter und integrierte Schaltkreise) oder wegen seiner Bedeutung für andere, davon abhängige Sektoren (z. B. elektronische Rechenanlagen oder andere Investitionsgüter).

— Die Expansion des Sektors auf Grund seiner eigenen Mittel muß unzureichend sein, und zwar entweder, weil im Verhältnis zu den kurzfristigen Absatzmöglichkeiten ein unverhältnismäßig hohes technisches Risiko besteht, die Belastung mit Ausgaben für die Forschung und Entwicklung zu hoch ist, da sie nur noch von einem ganzen Land oder sogar mehreren Mitgliedsländern zusammen wahrgenommen werden können (z. B. Flugzeugbau) oder aber auch, weil die Unternehmen zu geringe Finanzierungsmittel haben.

Es muß ferner die Auswahl des betreffenden Sektors auf einem fundierten Vergleich zwischen den verschiedenen Sektoren, die gefördert werden können, beruhen, wobei sowohl der höchste wirtschaftliche Ertrag der Ausgaben (gemessen am Beitrag zum Wachstum, an den geschaffenen Arbeitsplätzen, an den Ausfuhren und am technologischen Fortschritt) und die Chancen, im internationalen Wettbewerb bestehen zu können (Wahl der Bereiche, in denen gegenüber den allgemein überlegenen Volkswirtschaften eine Führungsposition erreicht werden kann), zu berücksichtigen sind.

Modalitäten für selektive Förderungsmaßnahmen

13. Art und Modalitäten von selektiven Förderungsmaßnahmen sollten vor allem von zwei Grundsätzen getragen werden: ihrer Wirksamkeit und ihrer Transparenz.

Wesentliche Voraussetzung für die Erreichung einer hohen Wirksamkeit ist es, daß die Zielsetzungen öffentlicher Hilfsmaßnahmen jeweils von Fall zu Fall genau bestimmt werden. Dabei sollten alle sektoralen Maßnahmen darauf gerichtet sein, soweit wie möglich einen wirksamen Wettbewerb in dem

begünstigten Wirtschaftszweig zu sichern bzw. zu verstärken.

Förderungsmaßnahmen werden nur dann eine hohe Wirksamkeit haben, wenn die Sektoren und Unternehmen, die eine besondere Strukturhilfe zu erhalten wünschen, ihrerseits alle notwendigen Anstrengungen zur Anpassung an die neuen Gegebenheiten unternehmen und die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel in zumutbarem Umfang ausschöpfen. Dies gilt vor allem für die Nutzung ihrer eigenen Finanzierungsmittel und ihrer Möglichkeiten zur Kapital- und Kreditbeschaffung, zur Rationalisierung sowie zu einer stärkeren Anpassung ihrer Betriebsgrößen durch Zusammenschlüsse und Kooperationsvereinbarungen. Zugleich sollten möglichst weitgehend auch die Möglichkeiten einer Gemeinschaftshilfe der privaten Wirtschaft insgesamt oder der Branche genutzt werden. Öffentliche Hilfsmaßnahmen können zu den eigenen Anstrengungen der Sektoren bzw. Unternehmen immer nur eine Ergänzung darstellen. Gegebenenfalls sollten öffentliche Hilfen mit entsprechenden Auflagen an die betreffenden Unternehmen vereinbart werden.

Um eine Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen in der Gemeinschaft und eine Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtwirtschaft zu vermeiden, sollten sektorale Hilfen nur dann gewährt werden, wenn Aussicht besteht, die Wettbewerbsfähigkeit des betreffenden Wirtschaftszweiges nachhaltig zu stärken oder die Umstellung von Unternehmen auf aussichtsreichere Produktionen zu erreichen. Deshalb sollte auch eine Selektivität der Förderungsmaßnahmen nach Unternehmen in der Weise vorgesehen werden, daß sie möglichst solchen Unternehmen zugute kommen, bei denen eine Aussicht besteht, daß sie in absehbarer Zeit und ohne unverhältnismäßig hohe Kosten aus eigener Kraft dem Wettbewerb voll gewachsen sind. In allen anderen Fällen sollten ausschließlich soziale Maßnahmen im Sinne der Leitlinien des Kapitels I zugunsten der betroffenen Arbeitnehmer ergriffen werden.

Aus den gleichen Gründen, nämlich um eine Verschwendung von Ressourcen und eine Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit zu vermeiden, sollten Sektoren bzw. Unternehmen Absatzgarantien, wenn überhaupt, so nur in wohlbegründeten Ausnahmefällen gegeben werden. Derartige Garantien sind in einer Wirtschaft, die dem Wettbewerb von innen und außen ausgesetzt ist, besonders gefährlich. Es kommt vielmehr in der gegenwärtig zu beobachtenden Phase eines raschen technologischen Fortschritts darauf an, daß sich Sektoren und Unternehmen möglichst schnell neuen Gegebenheiten anpassen und nicht versuchen, nicht wettbewerbsfähige Produktionen zu „verewigen". Deshalb sollten auch diejenigen bestehenden Hilfsmaßnahmen schrittweise abgebaut werden, die den Status quo konservieren. Würden die vorgenannten Leitlinien nicht befolgt, so bestände die Gefahr, daß Hilfsmaßnahmen weitere, umfangreichere Hilfen nach sich ziehen würden.

Wesentlicher Gesichtspunkt für die Wirksamkeit von Förderungsmaßnahmen ist, daß für die begünstigten Sektoren und Unternehmen der Zwang zur Anpassung immer aufrechterhalten bleibt. Deshalb sollen alle öffentlichen Hilfen von vornherein ausdrücklich zeitlich befristet werden, und zwar sowohl was die Möglichkeit zur Stellung eines Antrags auf die Gewährung einer Beihilfe als auch was die Laufzeit der Beihilfen betrifft. Um den Zwang zur Anpassung möglichst spürbar werden zu lassen, sollte im allgemeinen eine degressive Gestaltung der Beihilfen angestrebt werden.

Soweit Hilfsmaßnahmen in Form direkter oder indirekter finanzieller Beihilfen gewährt werden, sollte außerdem immer davon ausgegangen werden, daß die Unternehmen sie bei Erreichen einer angemessenen Rentabilität ganz oder teilweise wieder zurückerstatten.

Da ein entscheidendes Ziel sektoraler Förderungsmaßnahmen die Verstärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtwirtschaft sein muß, sollten grundsätzlich solche Maßnahmen vermieden werden, die eine Abwälzung von Kosten von einem Sektor auf den anderen nach sich ziehen können, und insbesondere solche, die die bereits wettbewerbsfähigen Sektoren zugunsten der geförderten belasten, da dies auf die Dauer zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Dynamik des Wirtschaftsablaufs führen würde.

Das gilt sowohl für die Abwälzung von Kosten auf vorgelagerte Sektoren als auch für die künstliche Verteuerung der Rohstoff- und Vormaterialkosten nachgelagerter Produktionsstufen. So ist es beispielsweise nicht sinnvoll, durch Manipulierung der Preise für bestimmte Erzeugnisse oder Dienstleistungen, die zu einer Schwächung der Finanzlage der davon betroffenen Sektoren bzw. ihrer Unternehmen führen würde, die Inputkosten anderer Bereiche niedrig zu halten, es sei denn, es handelt sich ausnahmsweise um Maßnahmen im Rahmen der allgemeinen Preispolitik zugunsten der privaten Haushaltungen. Ebenso wäre es verfehlt, Vorzugstarife einzuräumen und dafür die Tarife für andere Wirtschaftszweige zu erhöhen. Andererseits sollte aber darauf geachtet werden, daß Inputkosten nicht künstlich verteuert werden, da auch dies zu einer Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie führen kann. Dies gilt beispielsweise für die Verteuerung landwirtschaftlicher Produkte, die von der Nahrungsmittelindustrie verarbeitet werden. Es gilt insbesondere auch für den Energiepreis: Der Anteil der Energiekosten an den Gesamtkosten liegt in den Ländern der Gemeinschaft im Durchschnitt zwischen 5 und 6,5 % und damit in der gleichen Größenordnung wie derjenige der Abschreibungen. In einigen Industriebereichen liegt der Energiekostenanteil sogar bei über 20 % (so in der Eisen- und Stahlindustrie in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich) [1]). Er ist insgesamt gesehen merklich höher als in anderen wichtigen Industrieländern wie z. B. in den Vereinigten Staaten.

Das Problem einer Verteuerung von Rohstoff- und Vormaterialkosten sollte nicht zuletzt auch bei han-

[1]) vgl. den Bericht einer unabhängigen Sachverständigengruppe über den wirtschaftlichen Einfluß des Energiepreises, Brüssel 1966

delspolitischen Schutzmaßnahmen zugunsten einzelner Sektoren beachtet werden.

Außerdem sollte das Verhältnis der Sektoren untereinander dann berücksichtigt werden, wenn einzelnen Sektoren Sonderkonditionen für die Kapitalbeschaffung eingeräumt werden. So wäre es nachteilig, einigen wenigen Sektoren mit Hilfe von Maßnahmen, die im Kapitel VI behandelt werden, eine solche Vorzugsstellung am Kapitalmarkt einzuräumen, daß die Kapitalbeschaffung für die übrigen Wirtschaftszweige so erschwert bzw. nur zu solchen Konditionen möglich ist, daß darunter ihre Leistungsfähigkeit leidet. Soweit Erleichterungen bei der Kapitalbeschaffung gewährt werden, sollten dabei auf jeden Fall — wie übrigens auch beim Einsatz der übrigen Instrumente — die Bedingungen für die Unternehmen aller Mitgliedstaaten gleich sein und jegliche Diskriminierungen zwischen den europäischen Unternehmen vermieden werden.

Auch ein gezielter Einsatz der öffentlichen Aufträge könnte in bestimmten Fällen ein wertvolles Instrument für die Förderung spezifischer Sektoren oder Unternehmen darstellen. Da die öffentliche Hand in vielen Sektoren, wie z. B. der Luftfahrtindustrie, der Datenverarbeitung, des Nachrichtenmaterials, des Lokomotiv- und Waggonbaus, der Atomindustrie und des Tiefbaus ein sehr wichtiger Auftraggeber ist, kann sie an dem Schicksal der betreffenden Industriezweige nicht uninteressiert bleiben. Eine einheitliche Linie der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ziele und der Modalitäten eines gezielten Einsatzes der öffentlichen Aufträge ist besonders wichtig, wenn Diskriminierungen zwischen den Unternehmen der Gemeinschaft aus Gründen ihrer Zugehörigkeit zu dem einen oder anderen Mitgliedstaat vermieden werden sollen. Eine solche Politik sollte einmal auf die Erstellung einheitlicher technischer Normen für die verschiedenen nationalen Benutzer und zum anderen auf die Schaffung europäischer Unternehmensgruppen hinzielen, die die erforderliche Leistungsfähigkeit gewährleisten. Ähnlich wie öffentliche Beihilfen könnten dafür auch öffentliche Aufträge mit besonderen Bedingungen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des betreffenden Sektors vereinbart werden.

Eines der wichtigsten Förderungsmittel, namentlich für bestimmte sehr forschungsintensive Wachstumsbereiche, sind Forschungs- und Entwicklungsarbeiten in öffentlichen Laboratorien und Instituten, deren Ergebnisse den Unternehmen der interessierten Branchen zur Verfügung gestellt werden, oder Forschungs- und Entwicklungskontrakte des Staates, die direkt mit den interessierten Unternehmen abgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Ausführungen im Kapitel V hingewiesen.

Ein besonderes Problem kann die Sicherheit der Versorgung mit bestimmten Schlüsselprodukten, wie z. B. Erdöl, in Krisensituationen darstellen. Eine Lösung sollte hier soweit wie möglich durch eine stärkere räumliche Verbreitung der Bezugsquellen angestrebt werden, die gegebenenfalls durch entsprechende Investitionen in den Lieferländern zu ergänzen wäre. Auch die Nutzung und Entwicklung von eigenen Ressourcen und Substitutionsprodukten auf der Ebene der Gemeinschaft, wie z. B. der Atomenergie, kann einen wesentlichen Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten; allerdings sollten in jedem Fall die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Vorteilen für die Abnehmer stehen. Schließlich kann auch durch den Ausbau genügender Lagerkapazitäten und eine ausreichende Vorratshaltung sichergestellt werden, daß das Funktionieren der Wirtschaft im Falle einer vorübergehenden Unterbrechung der Lieferungen aus Nichtmitgliedsländern nicht erheblich gefährdet wird.

Transparenz selektiver Förderungsmaßnahmen

14. Die Transparenz der Maßnahmen und ihrer Wirkungen ist ein wichtiges Element für ihre Effizienz. Sie ist vor allem deshalb notwendig, damit Parlamente, Regierungen, Unternehmer, Gewerkschaften und die breite Öffentlichkeit sich der Notwendigkeit von Anpassungsprozessen bewußt bleiben und eine Verschwendung von Ressourcen vermieden wird. In der Tat tragen die Entscheidungen zugunsten von Förderungsmaßnahmen für einen Sektor immer politischen Charakter. Es kommt wesentlich darauf an, diese Entscheidungen durch eine möglichst große Transparenz auf eine rationale Grundlage zu stellen und ihre ökonomischen Konsequenzen aufzuzeigen.

Das Erfordernis der Transparenz der Maßnahmen besagt, daß von allen solchen Aktionen Abstand genommen werden sollte, die eine verschleierte Unterstützung eines Sektors darstellen. Es bedeutet aber auch, daß bei der Wahl der Instrumente unter Berücksichtigung der angestrebten Ziele und der zu ihrer Verwirklichung geeignetsten Maßnahmen denjenigen der Vorzug gegeben wird, die am sichtbarsten sind und bei denen die Belastung der Wirtschaft oder der öffentlichen Haushalte deutlich gemacht werden kann. Das gilt für Begünstigungen und Belastungen sowohl der privaten als auch der öffentlichen Unternehmen. Subventionen oder Übertragungen — auch sozialer Art — wären daher z. B. im Zeitablauf schwer erfaßbaren Steuererleichterungen vorzuziehen. Direkte Subventionen sind unter diesem Aspekt im allgemeinen vorteilhafter als indirekte Subventionen, deren Ausmaß nicht immer berechenbar ist. Einmalige Leistungen z. B. in Form von Investitonsprämien haben in diesem Zusammenhang gegenüber immer wiederkehrenden Leistungen den Vorzug, daß ihre Wirkungen im allgemeinen leichter festzustellen sind.

Für eine möglichst weitgehende Deutlichmachung der Wirkungen bestehen allerdings noch erhebliche Schwierigkeiten. Relativ am leichtesten sind noch die Belastungen der öffentlichen Haushalte durch Subventionen oder Steuerausfälle zu erfassen, obwohl auch hierbei noch erhebliche Schwierigkeiten bestehen. Die Anstrengungen für eine bessere Erfassung der die öffentlichen Haushalte direkt oder indirekt belastenden sektoralen Maßnahmen sollten daher spürbar verstärkt werden, insbesondere auch was den Verwendungszweck und die begünstigten

Sektoren anbetrifft. Die verschiedenen öffentlichen Beihilfen sollten dabei nicht nur im jährlichen Haushaltsplan, sondern auch im Rahmen der mittelfristigen öffentlichen Haushaltsprogramme oder -vorausschauen erfaßt werden. Sie sollten überdies möglichst zwischen den Mitgliedstaaten vergleichbarer gemacht werden.

Außerdem wäre zu erwägen, ob nicht den publizitätspflichtigen Unternehmen vorgeschrieben werden sollte, im Rahmen ihrer jährlichen Geschäftsberichterstattung Art, Höhe und Zweck der öffentlichen Subventionen und möglichst auch anderer Formen öffentlicher Hilfsmaßnahmen zu nennen. In jedem Fall sollte allen Unternehmen, die Beihilfen von der öffentlichen Hand erhalten, stets zur Auflage gemacht werden, über die Verwendung der Beihilfen und die erzielten Ergebnisse den zuständigen öffentlichen Stellen regelmäßig Bericht zu erstatten.

Zugleich sollten auch die Ergebnisse sektoraler Maßnahmen regelmäßig geprüft und dabei negative Nebenwirkungen, die sich z. B. aus Wettbewerbsverzerrungen für andere Sektoren ergeben, mit in Betracht gezogen werden. So wäre z. B. zu erwägen, ob nicht in regelmäßigen Abständen von den zuständigen Behörden dem Parlament und der Öffentlichkeit ein Bericht über alle spezifischen Förderungsmaßnahmen zugunsten eines Sektors und ihre Entwicklungsperspektiven über mehrere Jahre hinweg vorgelegt werden soll, auf Grund dessen geprüft werden könnte, ob diese Maßnahmen fortgeführt oder gegebenenfalls durch andere Aktionen ergänzt oder ersetzt werden sollen. Unbeschadet bleibt davon die fortlaufende Prüfung der bestehenden Beihilfen durch die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 93 des Vertrages von Rom.

Politik hinsichtlich einzelner Sektoren: Schiffbau und elektronische Industrie

15. Die sektorale Strukturpolitik sollte durch die Schaffung flexibilitätsfördernder Rahmenbedingungen darauf hinzielen, daß sich die notwendigen sektoralen Anpassungen soweit wie möglich spontan vollziehen. Wie in den vorstehenden allgemeinen Leitlinien dargelegt wurde, gibt es jedoch Fälle, in denen der Staat nicht umhin kann, direkt zugunsten bestimmter Wirtschaftszweige einzugreifen. Wenn sich solche Eingriffe als notwendig erweisen, sollten sie in Zukunft in ihren großen Zügen auf der Ebene der Gemeinschaft abgestimmt werden.

Zwei Sektoren, der Schiffbau und die elektronische Industrie, deren Lage ein derartiges Eingreifen erfordert, waren Gegenstand hinreichend gründlicher Untersuchungen, so daß im vorliegenden Programm wirtschaftspolitische Leitlinien für sie aufgestellt werden können. Es handelt sich dabei um zwei wichtige Sektoren, welche die wirtschaftliche und technische Entwicklung sowie ein besonders harter internationaler Wettbewerb, der sich jedoch in den beiden Sektoren unterschiedlich äußert, vor strukturelle Schwierigkeiten stellt, welche die Unternehmen allein nicht zu lösen imstande sind.

A. Schiffbau

I. Probleme und Kriterien, welche ein staatliches Eingreifen rechtfertigen [1])

16. Der Schiffbau sieht sich gegenwärtig zwei grundlegenden Problemen gegenüber. Ein Problem besteht in den Wettbewerbsbedingungen, welche auf dem internationalen Schiffbaumarkt durch zahlreiche staatliche Interventionen [2]) zugunsten des Schiffbaus verfälscht werden, die das Risiko einer allgemeinen Eskalation auf dem Gebiet der Beihilfen in sich bergen. Das andere Problem ergibt sich aus dem tiefgreifenden Wandel, den der Seeverkehr gegenwärtig durchmacht, welcher Umwälzungen auf dem Gebiet der Schiffsnachfrage mit sich bringt, denen sich die Schiffswerften anpassen müssen. So ergibt sich immer mehr ein Verschwinden von Fahrgastlinien (Folge der Konkurrenz des Flugverkehrs); ein rasches Anwachsen der Massengutfrachten wie Mineralöl, Erze und Getreide mit starker Tendenz zum Superschiff, und in letzter Zeit das Auftauchen neuer Formen des Seeverkehrs wie der Gebrauch von Containern oder der Transport von verflüssigtem Gas.

17. Nach dem Auslaufen der im Anschluß an die Suezkrise des Jahres 1956 in aller Welt erteilten Rekordaufträge für Schiffsneubauten ist die Notwendigkeit einer Anpassung der Werften der Gemeinschaft an diese strukturellen Veränderungen sichtbar geworden. Während Japan und in etwas schwächerem Maße Schweden sowie eine Reihe neuer Schiffbauländer (Norwegen, Polen, Jugoslawien usw.) aus der Entwicklung der Nachfrage und den Strukturänderungen kräftig Nutzen ziehen konnten, hat sich die Wettbewerbssituation der Werften der Gemeinschaft verschlechtert, wie aus den folgenden Zahlen der Stapelläufe ersichtlich wird:

	1954 (1000 BRT)	%	1966 (1000 BRT)	%
EWG	1 927	*37*	2 415	*17*
Japan	413	*8*	6 685	*47*
Schweden	544	*10*	1 161	*8*
USA	477	*9*	167	*1*
Welt	5 251	*100*	14 307	*100*

Die Entwicklung der Produktionszahlen der amerikanischen Werften ist in diesem Zusammenhang

[1]) Diese Probleme sind Gegenstand einer eingehenderen Studie, welche diesem Programm im Anhang beigefügt ist.

[2]) Diese Interventionen bestehen in direkten Bausubventionen, Vorzugsbedingungen bei der Versorgung mit Vormaterial, Investitionsbeihilfen an die Werften und Reeder, oder Vorzugsbedingungen bei der Kreditgewährung für Schiffsverkäufe. Hinzu kommt in einigen Ländern ein Zollschutz, den es in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft jedoch nicht gibt.

interessant. Sie zeigt, daß sich die Vereinigten Staaten praktisch vom Weltmarkt für Handelsschiffe zurückgezogen haben und nur noch eine „strategische Schiffbaureserve" aufrechterhalten. Der größte Teil der amerikanischen Schiffbaukapazität ist dabei dem Kriegsschiffbau vorbehalten, welcher in Anbetracht des Umfangs der amerikanischen Kriegsmarine einen sehr bedeutenden Absatzmarkt darstellt.

Die erhebliche Ausweitung des Schiffbaus in einigen Nichtmitgliedsländern hingegen scheint, zumindest teilweise, auf bedeutende Regierungsbeihilfen zurückzuführen zu sein. So greift der Staat in Japan in stärkerem Maße als in anderen Ländern auf dem für den Schiffsabsatz besonders wichtigen Gebiet der Kredithilfe ein und außerdem besteht eine zwischen Regierung und Unternehmen abgestimmte Politik, welche sich auf ein systematisches Flottenbauprogramm, die Schiffsausfuhren und die Investitionen der Werften bezieht. In Schweden haben die Unternehmen nicht nur aus einem investitionsfreundlichen Steuersystem und den in neuerer Zeit eingeführten besonderen staatlichen Ausfuhrkreditgarantien, sondern auch aus einer systematischen Ausrichtung der Investitionen auf die Bedürfnisse der Nachfrage Vorteil ziehen können.

18. Angesichts der Entwicklung des Weltmarktes und der Regierungsmaßnahmen in Nichtmitgliedsländern sind die Werften der Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten nicht untätig geblieben. Nach schwierigen Jahren, welche in einigen Mitgliedsländern durch ernste soziale und regionale Probleme gekennzeichnet waren, hat der EWG-Schiffbau in jüngster Vergangenheit mit Hilfe von — teilweise von der öffentlichen Hand geförderten — Rationalisierungsbemühungen und Anstrengungen auf kommerziellem Gebiet begonnen, seine Lage zu verbessern. So haben sich die Auftragsbestände seit 1967 spürbar verbessert, eine Entwicklung, welche durch die Schließung des Suezkanals im Juni 1967 beschleunigt wurde. Diese Verbesserung der Lage hat jedoch die Schwierigkeiten, denen sich der Sektor gegenübersieht und die in den verschiedenen Mitgliedstaaten oft gleicher Natur sind, nicht beseitigt.

Die Lösung dieser Schwierigkeiten erfordert entweder die Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen auf dem Weltmarkt — ein Ziel, welches seit Jahren in verschiedenen internationalen Gremien leider vergeblich angestrebt wird — oder, in Erwartung der Möglichkeiten einer weltweiten Lösung, die Ergreifung geeigneter Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene, um die Wettbewerbsverzerrungen auszugleichen. Die Lösung der Probleme des Schiffsbaus erfordert aber außerdem auch die Umstrukturierung der Werften der Gemeinschaft im Hinblick auf die Entwicklung der Nachfrage und ihrer technischen Gegebenheiten. Dieser Umstrukturierungsprozeß, welcher zur Schließung bzw. Umstellung der am wenigsten wettbewerbsfähigen Werften und zur Rationalisierung und Modernisierung der übrigen führen sollte, ist in allen Schiffbauländern der Gemeinschaft im Gange. Dieser Prozeß zielt tendenziell auf die Bildung einiger großer Gruppen sowie eine Spezialisierung der einzelnen Werften innerhalb dieser Gruppen ab, während unabhängige kleinere und mittlere Werften sich auf eine „Fabrikation nach Maß" einrichten sollten.

19. Die besten Werften der Gemeinschaft sind unter gleichen Wettbewerbsbedingungen derzeit in der Lage, ohne größere Schwierigkeiten ein auf internationaler Ebene ausreichendes Leistungsniveau zu erreichen. Sie könnten deshalb durchaus die gegenwärtige Ausweitungstendenz der Weltschiffbaunachfrage nutzen, welche angesichts des ständigen Anwachsens des Seeverkehrs und der Beschleunigung des technischen Fortschritts, der die wirtschaftliche Lebensdauer der Schiffe verkürzt, grundsätzlich auch weiterhin anhalten dürfte. Dies dürfte ihnen jedoch nur dann möglich sein, wenn eine geeignete und auf Gemeinschaftsebene konzertierte Politik die Gewähr dafür bietet, daß der Schiffbau nicht Opfer zu schwerwiegenden Wettbewerbsverzerrungen wird und die Werften in der Lage .sind, sich der zukünftigen Entwicklung erfolgreich anzupassen.

II. Wirtschaftliche Leitlinien

Allgemeine Ausrichtung der Schiffbaupolitik

20. Die sektorale Politik für den Schiffbau der Gemeinschaft kann verschiedene Formen annehmen, unter denen eine grundsätzliche Auswahl getroffen werden sollte. Die Mitgliedstaaten sollten nicht mehr damit fortfahren, im Rahmen nationaler Politiken erhebliche finanzielle Mittel für die Werften aufzuwenden, ohne sich sowohl im Hinblick auf die Ziele als auch das verwaltungstechnische Verfahren der Beihilfenvergabe auf einen gemeinschaftlichen Horizont auszurichten. In diesem Fall wären nämlich mit dem Vertrag unvereinbare Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Gemeinschaft kaum zu vermeiden. Außerdem wäre es den Mitgliedstaaten unmöglich, sich einer internationalen Eskalation auf dem Gebiet der Beihilfen erfolgreich zu widersetzen. Eine Konzertierung der nationalen Politiken auf Gemeinschaftsebene scheint daher erforderlich.

Die Gemeinschaft sollte danach trachten, die internationalen Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen und bis dies gelingt, die Wettbewerbsfähigkeit des Schiffbaus durch Ausgleich der internationalen Wettbewerbsverzerrungen im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten zu wahren; denn eine passive Haltung gegenüber den Staatsbeihilfen in einigen Nichtmitgliedsländern könnte zur mißbräuchlichen Ausnutzung von marktbeherrschenden Positionen auf dem Weltmarkt führen. Gleichzeitig sollte die Gemeinschaft sich um eine Förderung der Anpassung des Sektors bemühen, soweit diese noch notwendig ist, und dabei solche Initiativen der Werften begünstigen, durch welche ihre Chancen, aus der Ausweitung der Weltnachfrage nach Schiffen angemessenen Nutzen zu ziehen, verbessert werden. Außerdem muß die Gemeinschaft die Lösung der sozialen und regionalen Probleme ins Auge fassen,

die durch Umstrukturierungsmaßnahmen ausgelöst werden können.

Soweit diese Politik einen Rückgriff auf Beihilfen notwendig macht, sollten ihr gemeinsame Kriterien zugrunde gelegt werden, um die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedsländern soweit wie möglich auszuschalten und die Gemeinschaft in die Lage zu versetzen, sich wirksam einer allgemeinen internationalen Hochsteigerung auf dem Gebiet der Beihilfen entgegenzustellen.

Beseitigung oder Ausgleich von Wettbewerbsverzerrungen

21. Unter den zahlreichen, bereits erwähnten, internationalen Wettbewerbsverzerrungen, die auf staatlichen Interventionen zugunsten des Schiffbaus beruhen, spielen die Vorzugsbedingungen bei der Kreditgewährung für Schiffverkäufe eine sehr wichtige Rolle. Die Kreditbedingungen sind nämlich für die Wahl des Schiffbaulandes oder einer bestimmten Werft oft ausschlaggebend. Daher ist die internationale Konkurrenz auf diesem Gebiet besonders scharf.

In dem Bemühen, eine allgemeine Eskalation der Beihilfen vor allem auf dem Gebiet des Absatzkredits zu vermeiden, sollten die Mitgliedstaaten gemeinsame Anstrengungen unternehmen, um im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit einen Abbau der Beihilfen auf weltweiter Ebene einzuleiten.

In der Zwischenzeit sollte den Werften der Gemeinschaft eine Beihilfe gewährt werden, welche sowohl die Wettbewerbsverzerrungen hinsichtlich der Dauer und der Höhe des Zinssatzes von Absatzfinanzierungskrediten als auch von Subventionen anderer Art mildert. Ein solcher Ausgleich ist in der Tat unerläßlich, wenn die Rationalisierung und Umstrukturierungsbemühungen Früchte tragen sollen.

Angesichts der erwähnten Risiken von innergemeinschaftlichen Wettbewerbsverzerrungen und einer internationalen Beihilfeneskalation sollten sich die Mitgliedstaaten vor allem auf eine gemeinsame Linie einigen. Deshalb sollten die auf der Ebene der Gemeinschaft in Angriff genommenen Arbeiten, insbesondere über Dauer und Zinssatz der Kredite, Lösungen auf dem Gebiet der Kreditversicherung und begünstigte Kreditnehmer (Werften oder Reeder) rasch vorangetrieben werden.

Die Politik, durch zinsverbilligte Kredite Wettbewerbsverzerrungen auf dem Weltmarkt auszugleichen, muß notwendigerweise eine Grenze haben. Zwei Wege sind dabei möglich: eine allgemein verbindliche Beihilfe von 10 % des Schiffverkaufspreises, Prozentsatz, der in etwa den abschätzbaren Wettbewerbsverzerrungen auf dem Weltmarkt entspricht, oder eine fakultative Beihilfe im Rahmen eines Höchstplafonds von 10 %. Es sollte im geeigneten Rahmen weiter nach einer Lösung dieses Problems gestrebt werden, wobei in jedem Fall eine möglichst große Transparenz der Beihilfen gesichert werden muß.

Anpassung der industriellen Struktur

22. Die Mitgliedstaaten werden außerdem ihre Beihilfenpolitik nicht unabhängig von der Umstrukturierung und Modernisierung der Werften der Gemeinschaft verfolgen dürfen. In diesem Zusammenhang, und in Übereinstimmung mit den im ersten Teil dieses Kapitels entwickelten Leitlinien, wäre darauf zu achten, daß diese Beihilfen nicht nur so transparent wie möglich gestaltet werden, sondern auch an konkrete Umstrukturierungsbemühungen geknüpft sind. Die Beihilfen sollten überdies zeitlich begrenzt und möglichst degressiv gestaltet werden und nur ergänzende Funktion haben. Schließlich sollten sie allein denjenigen Unternehmen vorbehalten bleiben, welche in der Lage scheinen, ohne verhältnismäßig hohe Kosten rasch ein dem internationalen Wettbewerb entsprechendes Leistungsniveau zu erreichen.

Darüber hinaus sollte sich darum bemüht werden, daß die Beihilfegewährung nicht zu Übergangskapazitäten innerhalb des Sektors oder unerwünschten Investitionen führt. Ein derartiges Risiko wäre leichter zu vermeiden, wenn die Mitgliedstaaten sich zu einer Konzertierung ihrer strukturellen Beihilfepolitiken für den Schiffbau auf Gemeinschaftsebene bereit fänden und sich darum bemühten, ihre jeweilige Politik an den mittelfristig bzw. längerfristig überschaubaren Entwicklungsperspektiven der Weltnachfrage und des Weltangebots von Schiffen auszurichten. Die Aufstellung derartiger Perspektiven liegt in erster Linie bei den Unternehmen selbst, was jedouch nicht ausschließt, daß die staatlichen Stellen gegebenenfalls die Unternehmen auffordern, solche Vorausschätzungen aufzustellen. Darüber hinaus sollte eine enge Zusammenarbeit zwischen den Verbänden der verschiedenen Mitgliedsländer ins Auge gefaßt werden, um eine Koordinierung derartiger Untersuchungen auf Gemeinschaftsebene sicherzustellen. Derartige gemeinsame Überlegungen über die zukünftige Angebots- und Nachfrageentwicklung in der Gemeinschaft und in der Welt dürften eine bessere Abstimmung der Interventionen der verschiedenen Mitgliedstaaten erleichtern.

23. Da die Mehrzahl der Länder der Gemeinschaft den Ausbau bzw. die Modernisierung ihrer Handels- und Fischereiflotte durch Abwrackprämien, Modernisierungsprämien oder den Reedern gewährte Investitionsbeihilfen im Rahmen von Flottenprogrammen unterstützen, könnte es sich als zweckmäßig erweisen, diese Programme auf Gemeinschaftsebene miteinander zu konfrontieren, insbesondere um daraus nützliche Anhaltspunkte für die Werften im Hinblick auf die künftige Nachfragegestaltung zu gewinnen.

Neue Formen des Seeverkehrs, wie der Container-Verkehr, werfen schon jetzt für die Reedereien und die Seehäfen ernste Probleme auf. Die Regierungen, die den Reedereien Beihilfen gewähren, sollten die Entwicklung genau verfolgen, um zu verhindern, daß zunächst mit staatlichen Beihilfen Transport- und Hafenkapazitäten geschaffen werden, die später — ebenfalls mit staatlichr Unterstützung — künstlich erhalten oder gar wieder abgebaut werden müs-

sen, soweit dies angesichts der Entwicklung auf dem Weltschiffbaumarkt möglich ist.

24. Die Werftunternehmen der Mitgliedstaaten sollten prüfen, auf welche Weise sie unter Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs zu einer besseren Zusammenarbeit und Spezialisierung sowohl im nationalen Rahmen als auch über die nationalen Grenzen hinweg kommen könnten. Es wäre dabei zu untersuchen, inwieweit dazu auch die Beihilfepolitik in der Gemeinschaft beitragen könnte. Die Zusammenarbeit dürfte sich um so leichter verwirklichen lassen, als die zukünftige Nachfrage sich auf eine Vielfalt von Schiffstypen, vom Supertanker oder Massengutfrachter bis zum technisch hochentwickelten Spezialschiff für den Transport von Containern, verflüssigtem Gas usw., erstrecken wird. Die Zusammenarbeit könnte ebenfalls auf das Gebiet der technischen Forschung und Entwicklung ausgedehnt werden. Anstrengungen auf diesem Gebiet erscheinen in der Tat wichtig, um den EWG-Werften eine ständige Anpassung an die Anforderungen der Nachfrage und neuer technischer Entwicklungen zu erleichtern. Eine möglichst weitgehende Konzertierung der Anstrengungen der Unternehmen könnte geeignet sein, die Erfolgsaussichten in diesem Bereich zu verbessern.

25. Die mit den Neuerungen im Seeverkehr verbundenen Vorteile werden nur dann voll zur Wirkung kommen, wenn ihnen beim Hafenausbau Rechnung getragen wird. Der Container-Verkehr z. B. kann nur dann rentabel sein, wenn in den Seehäfen die erforderlichen Umschlageeinrichtungen geschaffen werden. Der überall feststellbare Trend zu großen Schiffseinhetien, der beim Tankerbau besonders deutlich wird, bedingt, daß auch die entsprechenden Infrastrukturen (Fahrwassertiefen, Anlegeplätze usw.) gegebenenfalls unter Bildung von Schwerpunkten angepaßt werden. Eine Konfrontierung der Hafenpolitik der einzelnen Mitgliedsländer auf Gemeinschaftsebene könnte sich hier als nützlich erweisen.

Lösung der sozialen und regionalen Probleme

26. Alle Werften, die nicht oder nur mit Hilfe unangemessen hoher Beihilfen in der Lage sind, wieder wettbewerbsfähig zu werden, sollten stillgelegt bzw. umgestellt werden. Diese Umstrukturierung hat in bestimmten Fällen, vor allem in Frankreich und in Italien, schwierige soziale und regionale Probleme aufgeworfen. Jede Aktion, die jedoch darauf hinausliefe, mit Rücksicht auf diese Probleme nicht wettbewerbsfähige Werften künstlich am Leben zu halten, würde die Anpassung des gesamten Sektors an die Bedingungen des Weltmarkts entscheidend beeinträchtigen. Daher ist es unerläßlich, diese Probleme mit Realismus anzugehen und Fall für Fall geeignete Lösungen zu suchen.

Was die durch den Anpassungsprozeß möglicherweise freigesetzten Arbeitskräfte anbelangt, so soll hier auf die Leitlinien in den Kapiteln IV und VI des ersten Programms sowie auf die Ausführungen im ersten Teil dieses Kapitels verwiesen werden, die sich auf Ansiedlung neuer Industrien, eine entsprechende berufliche Umschulung und auf mit dem regionalen Gleichgewicht zu vereinbarende Maßnahmen zur Förderung der geographischen Mobilität der Arbeitskräfte beziehen. In Fällen, in denen eine Wiederbeschäftigung mit oder ohne berufliche Umschulung besondere Schwierigkeiten bereitet, könnten Sondermaßnahmen ins Auge gefaßt werden, wie z. B. die vorzeitige Pensionierung älterer Arbeitnehmer.

Der europäische Sozialfonds kann schon gegenwärtig bei Umschulungsprogrammen innerhalb des gleichen Unternehmens Hilfe gewähren. Die Kommission hat dem Rat vorgeschlagen, diese Hilfe auch auf Umschulungen außerhalb des Unternehmens auszudehnen, um die Lösung der durch die Umstrukturierung aufgeworfenen sozialen Probleme zu erleichtern; der Schiffbau könnte daraus Nutzen ziehen.

Die unvermeidlichen Umstellungen sollten soweit wie möglich im regionalen Rahmen erfolgen und sich vorzugsweise in regionale Entwicklungsprogramme eingliedern. Die teilweise oder völlige Aufgabe bestimmter Werftbetriebe wirft dabei um so schwierigere regionale Probleme auf, als die Umstellung dieser Werften oder die Ansiedlung neuer Industrien durch die geographische Lage mancher Häfen und ihre geringe industrielle Anziehungskraft behindert werden kann.

B. Elektronische Industrie

I. Probleme [1]) und Kriterien, die eine öffentliche Intervention rechtfertigen

27. In allen hochindustrialisierten Ländern ist die Elektronik zu einem Schlüsselsektor für das wirtschaftliche Wachstum geworden. Als grundlegende Technik bestimmt sie die Leistungsfähigkeit einer immer größer werdenden Anzahl von Erzeugnissen. Sie nimmt bereits einen wesentlichen Platz bei den Geräten für die Freizeitgestaltung (Radio, Fernsehen etc. ...) ein; mehr und mehr wird sie aber auch zum Nervenzentrum der Laboratorien, der Fabriken, der Dienstleistungen und der Landesverteidigung.

Die Elektronik ist heute Voraussetzung für den Fortschritt in Rüstung und Raumfahrt. Sie ermöglicht der Verwaltung und anderen Dienstleistungsbereichen schon jetzt Produktivitätssteigerungen, die nicht ihresgleichen haben; Datenverarbeitungs- und -übertragungsanlagen erhöhen die Wirksamkeit der Vorausschätzungen und Entscheidungen der Führungskräfte in ungewöhnlichem Ausmaß. Die Elektronik dringt dabei in alle Industriezweige ein und tritt dabei mehr und mehr an die Stelle der mechanischen und elektrischen Regeltechniken (Meß-, Steuer- und Kontrolltechnik). Die künftigen

[1]) Die Probleme der elektronischen Industrie sind Gegenstand einer eingehenderen Studie, welche diesem Programm im Anhang beigefügt ist.

Produktivitätsfortschritte in der Industrie stehen vielfach in unmittelbarem Zusammenhang mit der Anwendung der elektronischen Techniken.

Der künftige Absatz von Investitionsgütern wird immer mehr von der Möglichkeit abhängen, gleichzeitig die die Ausführung der Operationen gewährleistenden Computer („hardware") und die geeigneten Systeme und Methoden („software") für die Auswertung der Fähigkeiten der Computer zu liefern.

28. Die gegenwärtige Lage der elektronischen Industrie der Gemeinschaft stellt sich wie folgt dar: Durchaus wettbewerbsfähig auf dem Gebiet der Konsumgüter sind die Unternehmen der Gemeinschaft bisher nicht in der Lage gewesen, mit den amerikanischen Firmen auf dem Gebiet der jüngsten technischen Entwicklungen, insbesondere auf dem Gebiet der Elektronenrechner und der Bauelemente, zu konkurrieren, was in der Entwicklung des EWG-Außenhandels und im Fußfassen amerikanischer Tochtergesellschaften auf den Märkten der Mitgliedstaaten seinen Ausdruck findet. So kontrollieren die amerikanischen Unternehmen 10—15 % der Konsumgüterproduktion, 50 % der Produktion elektronischer Bauelemente, 80 % der Computer-Produktion und nahezu die Gesamtheit des Marktes für integrierte Schaltkreise.

Wenn die Gemeinschaft keine eigenständige elektronische Industrie aufbaut, können sich daraus auf die Dauer erhebliche wirtschaftliche Folgen ergeben. Über die Beschränkung des Aktionsspielraums und die Abwanderung europäischer Forscher in außereuropäische Forschungszentren hinaus, könnte dies zu einer steigenden einseitigen Abhängigkeit der europäischen Industrie von der Entwicklung in anderen Ländern führen, die nicht ohne Folgen für die gesamtwirtschaftliche Expansion in der Gemeinschaft sein könnte. Zugleich würde dadurch die Ausfuhr von hochentwickelten Erzeugnissen und insbesondere von Investitionsgütern erschwert werden, da elektronische Teile immer mehr zu integrierten Bestandteilen der modernen Investitionsgüter werden.

29. Die Hauptgründe für diesen relativen Rückstand der europäischen Unternehmen sind vor allem die Unterschiede

— in den Märkten, da die amerikanische elektronische Industrie schon seit langem über einen großen Markt für elektronische Erzeugnisse verfügt;

— im Forschungsaufwand, welcher in den USA zehnmal höher ist als in der EWG und in den USA zum größten Teil aus öffentlichen Mitteln finanziert wird;

— in den Unternehmensgrößen und den Möglichkeiten zur Selbstfinanzierung, welche in den USA ungleich größer sind als in der Gemeinschaft;

— in den öffentlichen Aufträgen, welche in den USA fast zwei Drittel des Absatzes der elektronischen Industrie ausmachen, während ihr Anteil in der Gemeinschaft nur etwa 12 % erreicht. Für einige besondere Produkte, zum Beispiel auf dem Gebiet der Mikroelektronik, sind die Verhältnisse noch ungünstiger, da es für sie vielfach in Europa keinen öffentlichen Auftraggeber gibt;

— in der Unzulänglichkeit der Betriebsführungsmethoden.

Angesichts dieser Entwicklung wird die Gemeinschaft es sich nicht weiter leisten können, diesen lebenswichtigen Sektor zu vernachlässigen, wenn sie nicht von den außerhalb der Gemeinschaft erzielten Fortschritten abhängen und Gefahr laufen will, die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Industrie und damit die zukünftige Expansion ihrer gesamten Wirtschaft aufs Spiel zu setzen. Der Ansatz zu einer gemeinsamen Politik zeichnete sich bereits bei den Verhandlungen im Rahmen der Kennedy-Runde ab, wo die Gemeinschaft sich für eine Sonderbehandlung bestimmter zukunftsreicher Erzeugnisse, wie Elektronenrechner und Mikro-Bauelemente, eingesetzt hat.

Eine Intervention des Staates zugunsten der elektronischen Industrie der Gemeinschaft, insbesondere der Datenverarbeitung und der elektronischen Bauelemente ist außerdem auch aus folgenden Gründen notwendig.

— Die Investitionen auf den genannten Gebieten sind oft zu bedeutend und mit zu großen Risiken verbunden, als daß die privaten Unternehmen bereit wären, sie allein zu tragen, um so mehr, als ihre Rentabilität nur mittel- oder langfristig gewährleistet ist.

— Die Entwicklung dieser Gebiete, insbesondere der Datenverarbeitung, erfordert große Märkte, große Produktionseinheiten und eine Zusammenarbeit zwischen den interessierten Unternehmen und öffentlichen Forschungszentren.

— In verschiedenen Zweigen der elektronischen Industrie ist der Wettbewerb auf dem europäischen Markt in Anbetracht der Tatsache, daß ein amerikanisches Unternehmen mehr als dreiviertel der Produktion kontrolliert, zur Zeit ungenügend; eine staatliche Intervention rechtfertigt sich daher auch, um einen größeren Wettbewerb herzustellen.

— Die Regierungen anderer großer Industrieländer intervenieren auf verschiedene Weise zugunsten der Entwicklung dieser Gebiete; die sich daraus ergebenden Wettbewerbsverzerrungen erschweren es der europäischen Industrie erheblich, eine eigene Produktion aufzubauen.

II. Wirtschaftspolitische Leitlinien

30. Aus den vorgenannten Gründen scheint es notwendig, daß die Mitgliedstaaten unverzüglich eine Politik hinsichtlich der elektronischen Industrie entwickeln, die den sich stellenden Problemen angemessen ist und insbesondere in der Aufbauphase für die Industrie die erforderlichen Impulse und Hilfestellungen schafft. Die Erfahrungen der letzten Jahre

haben außerdem gezeigt, daß die einzelnen Mitgliedstaaten kaum in der Lage waren, zahlreiche Probleme jeder für sich allein zu lösen, weil sich daraus eine übermäßige Belastung für ihre öffentlichen Haushalte und infolgedessen die Notwendigkeit für sie ergeben hätte, andere wesentliche Aufgaben zu vernachlässigen. Es erscheint daher zweckmäßig, daß die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen vereinen und im Rahmen konzertierter Aktionen gemeinsam wirksame Lösungen entwickeln. Deshalb sollten für die Bereiche und Projekte, die sämtliche Mitgliedsländer interessieren, soweit wie möglich gemeinsame Programme aufgestellt und in Gang gebracht werden. Für Bereiche oder Projekte, an denen nur einzelne Mitgliedstaaten unmittelbar teilnehmen möchten, wäre es unumgänglich, die sich dabei für die Gemeinschaft insgesamt stellenden Probleme zu prüfen. Dabei sind bereits in den Mitgliedstaaten bestehende Programme zu berücksichtigen, die etappenweise in eine Gesamtpolitik der Gemeinschaft auf diesem Gebiet eingefügt werden könnten.

Die Anstrengungen im Bereich der Elektronik sollen zum Ziel haben, Europa eine wettbewerbsfähige elektronische Industrie zu sichern, die geeignet ist, nicht nur ihre Wettbewerbsstellung auf dem Weltmarkt zu verstärken, sondern als Basisindustrie auch in erheblichem Maße zum allgemeinen technologischen Fortschritt beizutragen.

Verbesserung der Unternehmensstrukturen

31. Eine rasche Entwicklung der elektronischen Industrie kann auf die Dauer in der Gemeinschaft nur gewährleistet werden, wenn sie über genügend leistungsfähige Unternehmen auf dem Gebiet der Elektronik verfügt. Aus diesem Grunde müssen die Unternehmen ihrerseits alle Möglichkeiten für eine Verbesserung ihrer Strukturen ergreifen, um leistungsfähige Produktionseinheiten zu schaffen. Die Bildung von Unternehmen, die der Dimension des gemeinsamen Marktes entsprechen, die Errichtung der erforderlichen Forschungs- und Entwicklungskapazitäten, eine ausreichende Spezialisierung und Arbeitsteilung, eine gesunde Finanzstruktur und eine moderne, dynamische Betriebsführung sind wesentliche Voraussetzungen, wenn die europäischen Unternehmen auf dem Gebiet der Elektronik im Wettbewerb mit den starken Konkurrenten aus Nichtmitgliedsländern bestehen sollen. Die Verbesserung der industriellen Struktur könnte durch eine Zusammenarbeit der Unternehmen, durch die Bildung von Arbeitsgemeinschaften und durch die Schaffung von Großunternehmen europäischen Formats erreicht werden.

Die Entwicklung einer leistungsfähigen elektronischen Industrie ist in erster Linie Aufgabe der Unternehmen selbst. Die Wirtschaftspolitik sollte hier vor allem bestehende rechtliche und steuerliche Hindernisse so rasch wie möglich beseitigen. Darüber hinaus sind staatliche Hilfsmaßnahmen, namentlich auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung und auch der Ausbildung zweckmäßig. Sie sollten möglichst nur solchen Unternehmen zugute kommen, die ihrerseits die notwendigen Anstrengungen zur Herstellung und Sicherung leistungsfähiger Unternehmens- und Produktionsstrukturen entfalten und nach einer gewissen Anlaufzeit Aussicht auf eine ausreichende und dauerhafte Rentabilität bieten.

Sie sollten im übrigen im wohlverstandenen Interesse der gesamten Gemeinschaft und in enger gegenseitiger Konfrontation zwischen den Mitgliedstaaten erfolgen, um innerhalb des Sektors eine ausgeglichene Struktur zwischen den verschiedenen Produktionskategorien (Investitionsgüter, Konsumgüter, Bauelemente) zu erreichen und Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen der Mitgliedstaaten zu vermeiden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Unternehmen aus Nichtmitgliedstaaten oftmals direkte oder indirekte Beihilfen in ihrem Herkunftsland erhalten.

Auch sollten möglichst die regionalpolitischen Zielsetzungen berücksichtigt werden, da zukunftsreiche Industriezweige einen besonderen Beitrag zur Förderung der Gebiete mit Strukturproblemen leisten können.

Außerdem ist es nützlich, die Möglichkeiten einer gemeinsamen Politik hinsichtlich von Investitionsbeihilfen zu untersuchen, die in der Gemeinschaft an Unternehmen aus Nichtmitgliedsländern gewährt werden sollen.

Ausbildung des Personals

32. Eine unerläßliche Voraussetzung für eine rasche Entwicklung der elektronischen Industrie ist ein ausreichend qualifiziertes Personal. Nur in wenigen Industriezweigen ist das wissenschaftliche und technisiche Know-how von so entscheidender Bedeutung wie in der elektronischen Industrie. Besonderes Augenmerk ist dabei auf die Ausbildung von Programmierern und Systemanalytikern zu richten. Eine verhältnismäßig große Anzahl von hochqualifizierten wissenschaftlichen und technischen Kräften ist notwendig, damit sowohl die Entwicklung als auch die Herstellung sowie eine effiziente Anwendung der elektronischen Ausrüstungen gewährleistet werden kann. Programmierungssysteme und -methoden müssen heute von den Herstellern elektronischer Datenverarbeitungsanlagen mitgeliefert werden, wenn sie ihre Absatzchancen wahrnehmen wollen. Verbesserungen in der theoretischen Ausbildung sollten dabei Hand in Hand mit einer Vertiefung der praktischen Erfahrungen gehen. Dies setzt einmal eine enge Zusammenarbeit zwischen den Universitäten und den Datenverarbeitungsgeräte verwendenden Unternehmen voraus, zum anderen sollte in wesentlich stärkerem Maße als bisher der Austausch von wissenschaftlichem und technischem Personal zwischen den Instituten, Laboratorien und Unternehmen, welche Datenverarbeitungsanlagen verwenden, gefördert werden. Ein solcher Austausch sollte nicht an den Grenzen eines Mitgliedstaates haltmachen, sondern vor allem auch zwischen den Mitgliedstaaten zur Regel werden.

Eine besondere Bedeutung sollte in diesem Zusammenhang auch der Ausbildung und beruflichen

Fortbildung im Rahmen gemeinsamer Projekte beigemessen werden. Auch wären die Möglichkeiten für die Schaffung postuniversitärer Ausbildungszentren auf europäischer Ebene zu prüfen. Um die Gesamtheit der durch die Berufsausbildung in der Elektronik aufgeworfenen Probleme zu untersuchen, könnte die Berufung einer Expertengruppe auf Gemeinschaftsebene vorgesehen werden.

Entwicklung einheitlicher Normen und Typen

33. Eine wichtige Grundlage für die Schaffung ausreichender Absatzmöglichkeiten in der Gemeinschaft und eine Produktion in genügend großen Serien ist die Festlegung einheitlicher technischer Normen und Typen für die in der Gemeinschaft hergestellten Datenverarbeitungsanlagen und die Anwendung einheitlicher Sprachen für die verschiedenen Programme. Analoge Probleme stellen sich auch auf den Gebieten des Nachrichtenwesens, der Datenübermittlung, der elektronischen Schaltanlagen etc. Es sollte hier möglichst rasch unter Berücksichtigung der in der Gemeinschaft bereits weitverbreiteten Normen und Typen eine Vereinheitlichung angestrebt werden. Hierfür könnte die Berufung einer Expertengruppe vorgesehen werden.

Öffentliche Aufträge

34. Die öffentliche Hand ist ein sehr wichtiger Auftraggeber für Datenverarbeitungsanlagen und andere elektronische Geräte. Allerdings hat sie in der Vergangenheit ihre Aufträge häufig entsprechend dem kurzfristigen Bedarf und ohne gegenseitige Koordinierung zwischen den öffentlichen Auftraggebern erteilt.

Die Erstellung mittelfristiger Bedarfsschätzungen für die öffentliche Hand gäbe den Unternehmen nützliche Daten an die Hand, an denen sie die Ausbildung ihres Personals, ihre Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen sowie ihre Investitionen orientieren könnten. Denn eine gute Kenntnis der zukünftigen Entwicklung der öffentlichen Aufträge — Grundlage einer rationalen Investitionspolitik der öffentlichen Hand — ist angesichts der Bedeutung der öffentlichen Aufträge für den gesamten Absatzmarkt der elektronischen Investitionsgüterindustrie, und insbesondere für Datenverarbeitungsgeräte, ein wichtiges Element für die Entwicklung von auf dem Gebiet der Elektronik tätigen Unternehmen der Mitgliedsländer.

Dies sollte die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu veranlassen, möglichst rasch derartige Bedarfsschätzungen zu erstellen, sie miteinander zu konfrontieren und den Unternehmen der elektronischen Industrie zugänglich zu machen, um auf diese Weise später zu einer Rationalisierung und Koordinierung ihrer entsprechenden Investitionsprogramme zu kommen. Die immer stärker werdende Interdependenz des Bedarfs der Mitgliedstaaten sollte die erwünschte Konzertierung der Politik auf dem Gebiet der öffentlichen Aufträge in erheblichem Maße erleichtern. Sie würde es erlauben, die Entwicklung von Unternehmen der Mitgliedsländer auf dem Gebiet der Konzipierung und der Produktion von eigenständigem und wettbewerbsfähigem Material zu fördern.

Konfrontierung der nationalen Forschungs- und Entwicklungsprogramme

35. Mehrere Mitgliedstaaten haben für die Entwicklung, Herstellung und Verwendung von Datenverarbeitungsanlagen besondere Förderungsmaßnahmen und Programme entwickelt. Es erscheint angebracht, daß die Mitgliedstaaten möglichst rasch die verschiedenen getroffenen bzw. in Erwägung gezogenen Maßnahmen und Programme konfrontieren und daß diejenigen, die dies noch nicht getan haben, so schnell wie möglich derartige Programme aufstellen. Es sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß der Rat in seiner Entschließung vom 31. Oktober 1967 die Arbeitsgruppe „Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung" des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik beauftragt hat, die Konfrontierung der Forschungsprogramme allgemein fortzusetzen.

Die Programme sollten die gesteckten Ziele und die vorgesehenen finanziellen Mittel hervorheben und es auf diese Weise ermöglichen:

- festzustellen, ob unter Berücksichtigung der eigenen Dynamik dieses Sektors die in den Mitgliedstaaten bereitgestellten Mittel ausreichen, um in der Gemeinschaft eine wettbewerbsfähige elektronische Industrie in absehbarer Zeit zu entwickeln,
- Lücken in den Forschungsprogrammen festzustellen,
- unnötige Doppelarbeiten zu vermeiden,
- eine Zusammenarbeit auf komplementären Gebieten zustande zu bringen,
- einen möglichst effizienten Einsatz der in den Programmen vorgesehenen Mittel an Personal, Kapital und Forschungseinrichtungen zu sichern.

Außerdem sollten die Mitgliedstaaten sich regelmäßig über ihre in öffentlichen Laboratorien durchgeführte Forschung und Entwicklung oder von ihnen finanzierte Forschungs- und Entwicklungsaufträge informieren und abstimmen. Es ist in diesem Zusammenhang wichtig, die Möglichkeiten für eine gegenseitige Information über die dabei erzielten Resultate zu prüfen und die Bedingungen dafür festzulegen.

Schließlich sollten die Mitgliedstaaten in Erwägung ziehen, ob und auf welchen Gebieten Gemeinschaftsprojekte notwendig erscheinen, vor allem im Hinblick auf die Erfordernisse anderer internationaler Projekte, wie z. B. auf dem Gebiet der Raumfahrt oder der Nachrichtensatelliten. Diese Überlegungen sollten sich auch auf die Probleme der Finanzierung und der Ausführungsmodalitäten erstrecken. Dabei sollten gegebenenfalls auch die Möglichkeiten und die Zweckmäßigkeit einer Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedstaaten auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung berücksichtigt werden.

Ein erster Schritt auf diesem Wege wurde vom Rat eingeleitet, der in seiner Entschließung vom 31. Oktober 1967 die Arbeitsgruppe „Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung" des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik beauftragt hat, die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten, darunter die Informationsverarbeitung und -verbreitung und das Fernmeldewesen, zu prüfen.

Zusammenarbeit von Forschungsinstituten

36. Zu dem gleichen Zweck sollte die Zusammenarbeit von in der Gemeinschaft vorhandenen Forschungszentren und Instituten gefördert werden. Zur Vermeidung von Doppelarbeiten, zur Verringerung der Kosten und für eine bessere Ausnutzung der vorhandenen geistigen und materiellen Forschungskapazitäten sollten die Kontakte der Institute zwischen den Mitgliedstaaten und der Austausch ihres wissenschaftlichen und technischen Personals verstärkt werden. Außerdem wäre es wünschenswert, die Möglichkeiten einer Schaffung europäischer Forschungsinstitute zu untersuchen, nicht allein für die Datenverarbeitung, sondern auch für andere Gebiete der Elektronik.

Dabei sollte besondere Aufmerksamkeit auch dem Erfahrungsaustausch über Anwendungsmöglichkeiten von Datenverarbeitungsanlagen in der Verwaltung (Dokumentations- und Informationszentren, statistische Ämter, Patentämter, Verbrechensbekämpfung, Post- und Fernmeldewesen usw.) gewidmet werden.

Außerdem sollte eine optimale Ausnutzung der von den verschiedenen Verwaltungsstellen und Forschungszentren benutzten Datenverarbeitungsanlagen gesichert werden, indem unter anderem die Möglichkeiten geprüft werden, nicht voll genutzte Anlagen zeitweilig anderen Instituten — auch solchen aus anderen Mitgliedstaaten — zur Verfügung zu stellen.

Vorzusehende Untersuchungen

37. Die Entwicklung einer leistungsfähigen elektronischen Industrie in Europa erfordert eine eingehende Durchleuchtung ihrer Bedeutung für die gesamte industrielle Struktur. Es kann sich bei dem großen Rückstand, den die Länder der Gemeinschaft auf diesem Gebiet haben, nicht darum handeln, auf allen Gebieten der Elektronik die Entwicklungen in anderen Ländern, insbesondere in den Vereinigten Staaten, zu kopieren. Es ist eine der Arbeitsgruppe „Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung" des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik vom Rat in seiner Entschließung vom 31. Oktober 1967 übertragenen Aufgaben zu untersuchen, in welchen Bereichen der Schlüsseltechniken der Elektronik europäische Unternehmen eine echte Chance haben, im internationalen Wettbewerb zu bestehen.

Angesichts des großen Einflusses neuer Bauelemente auf die Entwicklung der elektronischen Ausrüstungen sollte ihnen ganz besondere Beachtung beigemessen werden. Es sollte gemeinsam untersucht werden, in welchen Bereichen hier besonders große Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen entfaltet werden müssen, damit die europäische Industrie an der Erzeugung neuer Generationen von Bauelementen, die sich in immer kürzeren Abständen folgen, ausreichend beteiligt ist. Damit könnten sich für sie weitere Möglichkeiten eröffnen, aus der raschen Ausweitung der Anwendungsbereiche der Elektronik Nutzen zu ziehen.

Dabei sollten die technologischen Perspektiven der Anwendung von Datenverarbeitungsanlagen, insbesondere im Bereich der Nachrichtenübermittlung (Fernmeldewesen), des Verkehrs, der Automation von Produktion und Verwaltung sowie von Marktstudien untersucht werden.

Außerdem sollte erwogen werden, ob und inwieweit eine Spezialisierung innerhalb der Gemeinschaft und eine Konzentration der Anstrengungen in den leistungsfähigen Unternehmen sinnvoll ist. Dabei sollten vor allem die wirtschafts- und forschungspolitischen Rückwirkungen einer solchen Spezialisierung geprüft werden.

Da ein großer Teil der Datenverarbeitungsanlagen im Rahmen von Mietverträgen („leasing") den Abnehmern zur Verfügung gestellt wird, sollte außerdem geprüft werden, wie noch bestehende Unsicherheiten über die steuerliche Behandlung derartiger Verträge beseitigt werden können.

Außerdem wäre es in Anbetracht der zunehmenden Bedeutung der Datenübermittlung auf weite Entfernung angebracht, die Auswirkungen der verschiedenen Tarifsysteme im Nachrichtenwesen zu untersuchen.

KAPITEL IV

Agrarpolitik

1. Die Verbesserung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Mitgliedsländer erfordert in den nächsten Jahren nicht nur eine Politik, die die notwendige Anpassung der Strukturen in der Industrie und in den Dienstleistungsbereichen an die Entwicklung der neuen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten effizient fördert, sie setzt auch eine Agrarpolitik voraus, die auf die Verwirklichung der gleichen Ziele gerichtet ist. In der Tat muß in allen Bereichen des Wirtschaftslebens eine größere Produktivität angestrebt werden. Die Anstrengungen, die die Landwirtschaft in dieser Hinsicht unternehmen muß, sind dabei besonders groß. Das nachstehende Kapitel zeigt die allgemeinen Leitlinien zur Unterstützung dieser Anstrengungen in den kommenden Jahren auf.

Obwohl diese Leitlinien von den gleichen Erfordernissen ausgehen wie die Leitlinien für die anderen Bereiche, tragen die Probleme der Landwirtschaft Sondercharakter. Es scheint daher unerläßlich, ihnen besondere Ausführungen zu widmen. Sie sind überdies wegen ihrer Auswirkungen auf die allgemeine Wirtschaftsentwicklung und wegen ihrer sozialen Tragweite besonders schwerwiegend. Der Staat muß sich dabei um so mehr um ihre Lösung bemühen, als ein sich selbst überlassener Marktmechanismus in der Landwirtschaft viel weniger als in anderen Bereichen die erforderlichen Anpassungsprozesse gewährleisten kann, ohne daß es dabei zu erheblichen sozialen Spannungen kommt.

2. Obgleich die Agrarpolitik infolge der Art der zu lösenden Probleme weitgehend besonderen Bedingungen unterworfen ist, muß sie doch in engem Zusammenhang mit der allgemeinen Wirtschafts- und Sozialpolitik entwickelt werden. Dies ist vor allem auch deshalb notwendig, weil es sich darum handelt, die Interessen des Agrarsektors mit denjenigen der übrigen Wirtschaft in Übereinstimmung zu bringen und die Instrumente dafür zum Teil im Bereich anderer Politiken als der Agrarpolitik, namentlich der Berufsausbildung, der Beschäftigung und der Sozialleistungen, der Regionalpolitik und der öffentlichen Finanzen, liegen.

Die hinsichtlich der Landwirtschaft zu verfolgende Politik muß die Voraussetzungen dafür schaffen, die Lebensverhältnisse in der Landwirtschaft mehr an die der übrigen Wirtschaftsbereiche anzugleichen. Dabei sind jedoch solche Mittel zu vermeiden, die die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt zu verschlechtern drohen. Diese beiden Erfordernisse wären relativ leicht in Einklang zu bringen, wenn die Perspektiven für die Entwicklung der Nachfrage nach Agrarerzeugnissen es der Landwirtschaft in der Gemeinschaft erlaubten, die bestehenden umfangreichen Möglichkeiten für eine Verbesserung der Produktivität in einen kräftigen Anstieg der Produktion einmünden zu lassen. Angesichts der für die nächsten Jahre erwarteten geringen Ausweitung der Absatzmöglichkeiten für Nahrungsmittel im allgemeinen werden die beiden genannten Erfordernisse nur sehr schwer miteinander in Einklang zu bringen sein. Die Landwirtschaftspolitik darf diese Grenzen nicht verkennen, wenn nicht die Gesamtwirtschaft in der einen oder anderen Form schweren Belastungen ausgesetzt werden soll. Diese Grenzen gelten für die gesamte Landwirtschaft; sie können aber in der Praxis auch eine Verschlechterung der relativen Lage der am wenigsten wettbewerbsfähigen Betriebe gegenüber den wettbewerbsfähigsten zur Folge haben. Infolgedessen ergibt sich die Notwendigkeit, die Agrarpolitik so auszurichten, daß sie der Gefahr einer tendenziellen Vergrößerung der Kluft zwischen drei Gruppen von landwirtschaftlichen Betrieben Rechnung trägt, nämlich einer Gruppe von landwirtschaftlichen Betrieben, die bereits ein recht hohes Produktivitätsniveau erreicht hat und mit mäßigen Erzeugerpreisen auszukommen vermag, einer Gruppe, die dieses Niveau erreichen kann, und einer Gruppe von landwirtschaftlichen Betrieben, bei der eine Wettbewerbsfähigkeit wegen geographischer, demographischer oder struktureller Schwierigkeiten nicht zu erhoffen ist und für die sich daher ein Problem der Umstellung ergibt, dessen Lösung möglichst auf regionaler Ebene angestrebt werden sollte.

3. Für die vorgenannten wirtschaftlichen und sozialen Probleme muß von der Agrarpolitik im Laufe der nächsten Jahre eine Lösung gefunden werden, die den gesamtwirtschaftlichen Interessen am besten entspricht und zugleich für die unmittelbarer Betroffenen annehmbar ist. Deshalb werden einmal eine Markt- und Preispolitik für die Agrarprodukte und eine Agrarstrukturpolitik verfolgt werden müssen, deren Kosten für die Gesamtwirtschaft tragbar sind und die ein hinreichend rasches Wachstum der Einkommen der wettbewerbsfähigen Landwirte ermöglichen. Zum anderen ist gleichzeitig eine aktive Politik der beruflichen Umstellung und der sozialen Unterstützung der Arbeitskräfte zu verfolgen, die die Bedingungen für die Abwanderung von solchen Erwerbstätigen aus der Landwirtschaft verbessert, die nicht damit rechnen können, daß ihre Betriebe dem Wettbewerb gewachsen sein werden, und im Rahmen derer in bestimmten Fällen auch Einkommensübertragungen zu ihren Gunsten gewährt werden. Diese Aufgaben können nur mit Hilfe eines Bündels von schwierigen und komplexen Aktionen erfüllt werden. Diese müssen nicht nur miteinander kohärent sein, sondern auch in engem Zusammen-

hang mit den übrigen Aspekten der allgemeinen Wirtschaftspolitik gesehen und mit ihr in Einklang gebracht werden.

4. In diesem Geist sieht bereits der Vertrag von Rom die Lösung der Agrarprobleme in der Gemeinschaft vor. Er hat der gemeinsamen Agrarpolitik in Artikel 39 die Aufgabe gesetzt,

a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;

b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;

c) die Märkte zu stabilisieren;

d) die Versorgung sicherzustellen;

e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

Bisher hat die gemeinsame Agrarpolitik sich vor allem um die Festsetzung gemeinsamer Preise und die Schaffung der erforderlichen Mechanismen für die gemeinsame Organisation der Märkte bemüht. Auf diese Weise wurde ein gemeinsamer Markt für wichtige Agrarerzeugnisse zwischen den Mitgliedsländern geschaffen. Jetzt gilt es, nicht nur die Preise im Rahmen der geschaffenen Mechanismen angemessen auszurichten, sondern auch umfassende strukturelle Maßnahmen sowohl hinsichtlich der Arbeitskräfte als auch der Produktionsstruktur der Landwirtschaft zu ergreifen, welche für die Verwirklichung der Ziele der Agrarpolitik von ähnlich großer Bedeutung sind. Diese Maßnahmen müssen dabei entsprechend dem Vertrag die Tatsache berücksichtigen, daß die Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten einen mit der gesamten Volkswirtschaft verflochtenen Wirtschaftsbereich darstellt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, sie in engem Zusammenhang mit den anderen Politiken zur Förderung der notwendigen strukturellen Anpassungen der Wirtschaft zu entwickeln und sie in den Rahmen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik einzufügen, deren Aufgabe es ist, die verschiedenen Anpassungsmaßnahmen miteinander zu koordinieren. Dieses Kapitel zeigt dafür Leitlinien auf, die sowohl mit den allgemeinen Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik als auch mit denjenigen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik der nächsten Jahre vereinbar sind.

Bei der Verwirklichung dieser Leitlinien ist zu berücksichtigen, daß die Instrumente der Agrarpolitik auf der Ebene der Gemeinschaft bereits wesentlich weiter integriert werden konnten als diejenigen der allgemeinen Wirtschaftspolitik.

I. Die wichtigsten Ergebnisse der Agrarprojektionen

5. Im folgenden wird der neueste Stand der für den Zeitraum 1965 bis 1970 aufgestellten Agrarprojektionen dargestellt [1]). Sie entsprechen nicht genau den im ersten Programm wiedergegebenen Projektionen für die Wertschöpfung und die Beschäftigung, weil inzwischen ein Teil der ursprünglichen Vorausschätzungen durch tatsächliche statistische Ergebnisse ersetzt werden konnte. Die Angaben für die verschiedenen Länder sind nicht ganz vergleichbar, da die für ihre Ermittlung angewandten Methoden sich noch merklich voneinander unterscheiden. Sie berücksichtigen ferner noch nicht die möglichen Wirkungen der Agrarpreisentscheidungen der Jahre 1964/1967.

Die Angaben stellen daher ungefähre Größenordnungen dar, sind aber nichtsdestoweniger eine notwendige Grundlage für die weiteren Überlegungen.

Verbrauch

6. In allen Mitgliedstaaten werden die Ausgaben für den Nahrungsmittelverbrauch [2]) zwischen 1965 und 1970 voraussichtlich langsamer steigen als im vorhergehenden Jahrfünft. Für die Gemeinschaft insgesamt dürfte sich die durchschnittliche jährliche reale Wachstumsrate von 3,6 % auf 2,7 % verringern.

Die Abschwächung des Wachstumstempos erklärt sich nicht nur durch eine langsamere Zunahme der Bevölkerung (0,9 % von 1965 bis 1970 gegenüber 1,1 % von 1960 bis 1965), sondern ebenfalls durch eine Verringerung der Zuwachsrate des privaten Pro-Kopf-Verbrauchs (3,2 % von 1965 bis 1970 gegenüber 4,1 % von 1960 bis 1965 [3])) sowie einen zunehmenden Rückgang des Anteils der Nahrungsmittelausgaben am Gesamtverbrauch.

Diese Entwicklung dürfte bis 1970 dazu führen, daß der Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel am Gesamtverbrauch der meisten Länder der EWG etwa bei 33 % liegen wird. Italien bildet mit 42 % eine Ausnahme. Für Frankreich dürfte im Zeitraum 1965 bis 1970 relativ der stärkste Rückgang eintreten.

---

[1]) Die Projektionen wurden von einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Agrarprojektionen" erstellt, die sich aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzte.

[2]) Folgende landwirtschaftliche Erzeugnisse wurden berücksichtigt: die Erzeugnisse aus Landwirtschaft und Fischerei, die unmittelbar in den privaten Verbrauch eingehen oder in landwirtschaftlichen und Nahrungsmittel-Industrien verarbeitet werden wie Fleisch und Fleischkonserven, sonstige Konserven, Zucker, Schokolade, Kakao, Süßwaren, Trinkmilch und Milcherzeugnisse, Getreideerzeugnisse einschließlich Backwaren, sonstige Nahrungsmittel, Getränke, Öle und Fette tierischer und pflanzlicher Herkunft und Tabakerzeugnisse.

[3]) vgl. das erste Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, Kapitel II

Tabelle 1

Privater Verbrauch und Nahrungsmittelverbrauch der privaten Haushalte

Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten 1960 bis 1965, 1965 bis 1970 und 1960 bis 1970 zu Verbraucherpreisen von 1960

Land	Privatverbrauch insgesamt			Gesamtausgaben für Nahrungsmittel		
	1960 bis 1965	1965 bis 1970	1960 bis 1970	1960 bis 1965	1965 bis 1970	1960 bis 1970
Bundesrepublik Deutschland	5,4	3,4	4,4	3,8	2,6 [1]	3,2
Frankreich	5,4	4,6	5,0	3,5	2,7	3,1
Italien	5,3	4,7	5,0	4,1	3,0	3,6
Niederlande	6,7	4,2	5,5	5,5	2,7	4,1
Belgien	3,9	3,7	3,8	2,7	2,2	2,5
EWG	5,2	4,1	4,7	3,6	2,7	3,2

[1]) Für die Bundesrepublik Deutschland wird nach neueren Schätzungen ein etwas geringerer Anstieg um etwa 2,3 % erwartet.

7. Hinsichtlich des Anteils der Landwirtschaft an den Ausgaben für Nahrungsmittel — wichtig für die Feststellung, in welchem Maße die landwirtschaftlichen Erzeuger vom Anstieg der Ausgaben für Nahrungsmittel profitieren werden — ergab eine auf das Jahr 1959 zurückgehende Schätzung auf EWG-Ebene einen Anteil von etwa 40 %. Die durchgehende Arbeitszeit, das Streben nach Freizeit, die Zunahme der Frauenarbeit führen dazu, daß stärker verarbeitete Erzeugnisse mehr nachgefragt werden. Außerdem wecken die Lebensmittelindustrien dank neuer technischer Methoden oder neuer Erzeugnisse neuen Bedarf bei den derzeitigen oder potentiellen Verbrauchern bzw. ersetzten alten Bedarf durch neuen. Es muß daher volumenmäßig ein Rückgang des Anteils der Landwirtschaft an den Ausgaben für Nahrungsmittel erwartet werden. Für die landwirtschaftliche Produktion ergibt sich damit eine etwas weniger günstige Perspektive als für die Entwicklung des Nahrungsmittelverbrauchs.

Produktion

8. Unter den zugrunde gelegten Hypothesen, insbesondere hinsichtlich der Strukturverschiebungen und der sie beeinflussenden Preisentwicklungen, könnte die Endproduktion der Landwirtschaft in der Gemeinschaft insgesamt im Zeitraum 1965/1970 praktisch mit den gleichen Zuwachsraten steigen wie von 1960 bis 1965, d. h. um 2,8 %.

Tabelle 2

Endproduktion, Vorleistungen und Beitrag der Landwirtschaft zum BIP

Durchschnittliche jährliche Zuwachsraten 1960 bis 1965, 1965 bis 1970 und 1960 bis 1970 zu Preisen von 1960 [1])

Land	Endproduktion			Vorleistungen			Beitrag zum BIP		
	1960 bis 1965	1965 bis 1970	1960 bis 1970	1960 bis 1965	1965 bis 1970	1960 bis 1970	1960 bis 1965	1965 bis 1970	1960 bis 1970
Bundesrepublik Deutschland	2,5	2,1	2,3	5,5	2,7	4,1	0,6	1,6	1,1
Frankreich	2,5	3,1	2,8	6,8	6,5	6,7	1,0	1,8	1,5
Italien	4,1	3,3	3,7	7,9	4,5	6,2	3,1	2,9	3,0
Niederlande	1,9	2,9	2,4	3,9	3,4	3,6	0,4	2,5	1,5
Belgien	2,1	2,0	2,0	7,6	2,7	5,1	−1,0	1,4	0,2
Luxemburg	2,5	2,1	2,3	5,4	3,7	4,5	0,9	1,0	1,0
EWG	2,8	2,8	2,8	6,2	4,3	5,2	1,4	2,1	1,8

[1]) ohne Forstwirtschaft, einschließlich Fischerei

Nur Frankreich und die Niederlande erwarten für den Zeitraum 1965 bis 1970 höhere Wachstumsraten als im vorhergehenden Jahrfünft. Für die Dekade 1960 bis 1970 insgesamt zeigt sich, daß die einander sehr ähnlichen Zuwachsraten des Wertes der landwirtschaftlichen Endproduktion in Deutschland, den Niederlanden, Belgien und Luxemburg unter dem Durchschnitt der Gemeinschaft liegen werden. Die Wachstumsrate für Frankreich dagegen dürfte etwa dem Durchschnitt entsprechen und diejenige Italiens deutlich höher sein. Das Volumen der Endproduktion in Italien wird damit im Jahre 1970 über demjenigen in der Bundesrepublik Deutschland liegen. 1970 dürfte Frankreich am Wert der Endproduktion in der Gemeinschaft zu Preisen von 1960 mit 35,2 % beteiligt sein, Italien mit 26,6 %, Deutschland mit 26,0 %, die Niederlande mit 7,6 %, Belgien mit 4,4 % und Luxemburg mit 0,2 %.

9. Die Entwicklung der Vorleistungen, die die laufenden Käufe der Landwirtschaft von anderen Wirtschaftsbereichen (Viehfutter, Dünger, Energie, Transportleistungen, tierärztliche Versorgung usw.), aber nicht den Erwerb von Ausrüstungsgütern sowie die Abschreibungs- und Zinslasten umfassen, ist ihrerseits sehr schwer vorauszuschätzen, da sie von zahlreichen Zufälligkeiten abhängt. Unter diesem Vorbehalt wurde zunächst unterstellt, daß sie in Preisen von 1960 zwischen 1965 und 1970 tendenziell eine schwächere Zunahme aufweisen werden als zwischen 1960 und 1965.

Mehrere Gründe wurden für diese Vorausschätzung vorgebracht:

- In einigen Fällen läßt sich die Abschwächung der Zuwachsraten bei den Vorleistungen durch die Abschwächung der Wachstumsrate der Endproduktion erklären (Bundesrepublik Deutschland, Italien, Luxemburg);
- außerdem sind in verschiedenen Ländern, wie z. B. in der Bundesrepublik Deutschland und in Belgien, Zufallsschwankungen bei den Vorleistungen im Bereich des Postens Viehfutter zu berücksichtigen, die eine Folge der besonders guten Ernte an Futtergetreide im Jahr 1960 bzw. der außergewöhnlich schlechten Ernte des Jahres 1965 sind;
- schließlich ist eine Erklärung auch darin zu suchen, daß für 1965 bis 1970 ein starkes Wachstum in solchen Bereichen der landwirtschaftlichen Endproduktion erwartet werden kann, die geringere Vorleistungen in Anspruch nehmen.

Die angegebenen Zuwachsraten für die Vorleistungen dürften jedoch in jedem Fall als ein Mindestmaß angesehen werden können. Die wirtschaftlichen Umstände, insbesondere die notwendige strukturelle Anpassung der Landwirtschaft der EWG an die Bedingungen des großen Marktes, könnten die Landwirte dazu zwingen, in stärkerem als hier angenommenem Maße den Verbrauch an Vorleistungen zu erhöhen. Die verfügbaren statistischen Angaben für die Jahre 1966 und 1967 scheinen dies zu bestätigen.

Die Entwicklung der Vorleistungen gibt außerdem zu folgenden Überlegungen Anlaß:

Hinsichtlich des Anteils der Vorleistungen an der Endproduktion lassen die Projektionen erkennen, daß im Jahre 1970 die Werte für die Bundesrepublik Deutschland, die Niederlande, Belgien und Luxemburg sich zwischen 42 % und 46 % bewegen werden, während sie in Frankreich nur 32 % und in Italien 24 % betragen dürften. Dies deutet darauf hin, daß in diesen beiden Ländern noch umfangreiche Möglichkeiten für eine Intensivierung der Produktion bestehen. Wenn die Preise der Güter, die als Vorleistungen in die Agrarproduktion eingehen, langsamer steigen als die Preise der Agrarerzeugnisse, was in der Vergangenheit in einigen Fällen zutraf, könnten die Perspektiven für die Zunahme der landwirtschaftlichen Wertschöpfung zu jeweiligen Preisen günstiger sein als zu konstanten Preisen.

10. Wenn sich die Wachstumsrate der Vorleistungen verwirklicht, dürfte sich die Wertschöpfung der Landwirtschaft in konstanten Preisen in der Gemeinschaft insgesamt im Zeitraum 1965 bis 1970 jährlich mit 2,1 % gegenüber 1,4 % zwischen 1960 und 1965 erhöhen. Dabei ist in allen Mitgliedsländern mit Ausnahme von Italien eine deutliche Beschleunigung festzustellen. Sie ist vor allem auf die unterstellte Verringerung der Zunahme der Vorleistungen zurückzuführen, welche für die Bundesrepublik Deutschland, Belgien und Luxemburg trotz des erwarteten Rückgangs im Wachstumstempo der Endproduktion im Zeitraum 1965/1970 eine Steigerung der Wachstumsraten des Beitrags zum Bruttoinlandsprodukt ermöglicht. Dagegen wird die für Italien zu erwartende Zunahme der Vorleistungen sich nicht so verlangsamen, daß sie ein Gegengewicht für das voraussichtliche Absinken des Wachstumstempos der Endproduktion bildet. Immerhin dürfte Italien mit einer durchschnittlichen jährlichen Zuwachsrate von 3 % im Zeitabschnitt 1960/1970 noch eine doppelt so hohe Wachstumsrate wie Frankreich oder die Niederlande aufweisen.

Außenhandel

11. Die Gemeinschaft ist Nettoimporteur von Agrarerzeugnissen [1]) und wird es auch 1970 bleiben. Ihr Selbstversorgungsgrad kann für 1965 auf 89,2 % geschätzt werden. Da für den Zeitraum 1965 bis 1970 ein durchschnittliches jährliches Wachstum der Endproduktion um 2,8 % und des Verbrauchs um 2,7 % erwartet wird, dürfte diese Rate im Jahre 1970 fast 90 % betragen. So bezeichnend diese globale Betrachtungsweise sein mag, so verbirgt sich dahinter jedoch eine Reihe grundlegender Probleme, die bei einer Untersuchung nach Erzeugnissen und zu jeweiligen Preisen sichtbar werden.

Bei einer solchen Untersuchung nach Erzeugnissen kann davon ausgegangen werden, daß die Gemeinschaft zu konstanten Preisen im Jahre 1970 Nettoexporteur von Milcherzeugnissen, Zucker und Weichweizen, nahezu Selbstversorger in Schweinefleisch, Eiern und Geflügel und Nettoimporteur von Rindfleisch, Qualitäts- und Hartweizen, Futter-

[1]) vgl. Fußnote 2 auf Seite 49

getreide (insgesamt) und Obst und Gemüse sein wird. Die letztgenannte Gruppe schließt allerdings alle tropischen und subtropischen Früchte und Gemüse ein. Insgesamt und wenn man von bestimmten Ausnahmen absieht, dürften die Möglichkeiten einer Erweiterung der Produktion auf den Gebieten, auf denen die Gemeinschaft Nettoimporteur ist, selbst wenn sie wirtschaftlich, finanziell oder auf Grund der Bodenbeschaffenheit durchführbar wäre, begrenzt sein.

Werden außerdem noch die Auswirkungen der vom Rat insbesondere im Dezember 1964, im Juli 1966 und Oktober 1967 getroffenen Entscheidungen über die gemeinsamen Preise und die Marktordnungen in Betracht gezogen, so ist damit zu rechnen, daß vor allem die Produktion von Zucker und auch diejenige von Milchprodukten höher sein wird, als es die zu konstanten relativen Preisen erstellten Vorausschätzungen erwarten lassen, woraus sich ernste Absatzprobleme ergeben.

Beschäftigung und Produktivität

12. Es ist zu erwarten, daß die Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft in den Mitgliedsländern weiterhin sinken wird, obgleich eine deutliche Verlangsamung der Abnahmerate für die Jahre 1965/1970 gegenüber 1960/65 eintreten dürfte.

Die Zahl der in der Landwirtschaft (einschließlich Fischerei und Forstwirtschaft) Beschäftigten dürfte somit für die Gesamtheit der Gemeinschaft von 11,9 Millionen im Jahr 1965 auf 10,2 Millionen im Jahr 1970 zurückgehen (ohne Forstwirtschaft von 11,7 auf 9,9 Millionen). Der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an der Zahl der Beschäftigten insgesamt würde dadurch von 16 % auf etwas über 13 % sinken. Dieser Rückgang um etwa 1,8 Millionen dürfte zu einem Drittel ungefähr der Anzahl der durch Tod ausscheidenden und nicht ersetzten Erwerbstätigen entsprechen; zu einem weiteren Drittel dem freiwilligen Ausscheiden aus der Landwirtschaft und für das letzte Drittel dem Ausscheiden von über 50 Jahre alten Arbeitskräften. Unter diesen Umständen dürfte der Wechsel landwirtschaftlicher Arbeitskräfte in andere Aktivitätsbereiche nur etwa 600 000 Personen für den gesamten Zeitraum 1965 bis 1970 ausmachen.

13. Obgleich die Zuwachsraten des Beitrags der Landwirtschaft zum Bruttoinlandsprodukt weiterhin sehr viel niedriger als die der übrigen Sektoren insgesamt sein werden, dürfte bei dem zu erwartenden Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen für die Gesamtheit der Gemeinschaft eine durchschnittliche Steigerung des Beitrags zum Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen von 5,6 % pro Jahr zu erreichen sein. Dieser Anstieg ist merklich größer als die für die Industrie erwartete Zuwachsrate.

Tabelle 3

Entwicklung der erwerbstätigen Bevölkerung in der Landwirtschaft [1])

(1960 bis 1970)

in Tausend bzw. in % der Gesamtzahl der Erwerbstätigen

Land	in Tausend			in % der Gesamtzahl der Erwerbstätigen		
	1960	1965	1970	1960	1965	1970
Bundesrepublik Deutschland	3 623	2 964	2 463	*13,8*	*10,9*	*9,1*
Frankreich	4 029	3 415	2 830	*20,7*	*17,3*	*13,9*
Italien	6 567	4 956	4 350	*34,5*	*24,8*	*21,3*
Niederlande	466	375	337	*11,3*	*7,5*	*7,0*
Belgien	257	205	176	*7,7*	*5,0*	*4,8*
Luxemburg	22	19	16	*14,2*	*11,5*	*11,3*
EWG	14 964	11 934	10 172	*20,7*	*16,0*	*13,2*

[1]) einschließlich Fischerei und Forstwirtschaft

Tabelle 4

Erwerbstätige, Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt und Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft

mittlere jährliche Veränderungsrate in %

Land	Erwerbstätige [1]		Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt [2]		Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen	
	1960 bis 1965	1965 bis 1970	1960 bis 1965	1965 bis 1970	1960 bis 1965	1965 bis 1970
Bundesrepublik Deutschland	−3,9	−3,6	0,6	1,6	4,7	5,3
Frankreich	−3,3	−3,7	1,0	1,8	4,6	5,7
Italien	−5,6	−3,0	3,1	2,9	9,1	5,7
Niederlande	−4,2	−2,1	0,4	2,5	4,9	4,7
Belgien	−4,4	−3,0	−1,0	1,4	3,6	4,6
Luxemburg	−3,2	−3,0	0,9	1,0	3,9	4,5
EWG	−4,4	−3,3	1,4	2,1	6,1	5,6

[1]) einschließlich Fischerei und Forstwirtschaft
[2]) ohne Forstwirtschaft

Dies sind die wichtigsten Ergebnisse der Projektionen, die an Hand der vorhandenen Informationen erstellt werden konnten. Es war nicht möglich, sie weiter zu vertiefen, insbesondere schon jetzt wahrscheinliche Größenordnungen für die Erhöhung des Durchschnittseinkommens der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft zu geben. Die oben angegebene Entwicklung des Beitrags zum Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen ist dafür aus mehreren Gründen keine ausreichende Grundlage. Einmal handelt es sich um volumenmäßige und nicht wertmäßige Wachstumsraten; Grundlagen für die Vorausschätzung der relativen Preisentwicklung der Agrarprodukte fehlen noch. Zum anderen sind im Zwischenverbrauch, der von den Einnahmen der Landwirte abgesetzt werden muß, wie bereits erwähnt, nicht die Kapitallasten enthalten, die nicht vorausgeschätzt werden konnten, aber sicherlich infolge der erforderlichen Modernisierung der Landwirtschaft rasch zunehmen werden. Die Realeinkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit können sich daher in sehr unterschiedlicherem Maße entwickeln als der Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt zu konstanten Preisen.

II. Grundlegende Probleme und Ziele der Agrarpolitik während der nächsten Jahre

Allgemeine Überlegungen

14. Die in Anwendung der Bestimmungen des Vertrages getroffenen Entscheidungen haben wesentliche Elemente der gemeinsamen Agrarpolitik geschaffen. Es obliegt jetzt der Gemeinschaft, ihnen im Rahmen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik eine entsprechende Ausrichtung zu geben und die erforderlichen Bestimmungen für ihre Verwirklichung zu treffen.

Diese Aufgabe ist nicht einfach; denn die der Agrarpolitik längerfristig gesetzten wirtschaftlichen Daten sind komplex und die sich daraus ergebenden Notwendigkeiten zuweilen schwer miteinander in Einklang zu bringen. Der Vertrag macht es u. a. zur Pflicht, der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten. Dies ist theoretisch auf einem oder durch eine Kombination der folgenden Wege zu erreichen: durch Vergrößerung des Absatzes, durch Erhöhung der relativen Preise für Agrarerzeugnisse oder durch Senkung der Produktionskosten, wodurch die Primäreinkommen der Landwirte gesteigert würden, oder durch produktneutrale Einkommensübertragungen, die ihre Sekundäreinkommen erhöhen würden.

Eine Ausweitung der Absatzmärkte würde entweder eine Verminderung der Einfuhren in größerem Umfage voraussetzen, der sich außenwirtschaftspolitische Erfordernisse entgegenstellen, oder eine Vergrößerung der Ausfuhren, der für die meisten Erzeugnisse erhebliche finanzielle Kosten entgegenstehen, die sich aus dem Ausgleich des Preisgefälles zwischen der EWG und dem Weltmarkt ergeben. Der Preispolitik sind durch die relativ langsame Zunahme der Nachfrage nach Agrarprodukten sowie durch den technischen Fortschritt, der — auch bei

gleichbleibenden Preisen — angebotssteigernd wirkt, verhältnismäßig enge Grenzen gezogen. Da direkte Einkommensübertragungen schließlich nur als zeitlich begrenzte Anpassungshilfen in Betracht kommen, muß die zu verfolgende Agrarpolitik im Laufe der nächsten Jahre vor allem darauf gerichtet sein, die Rationalisierung der Erzeugung und Vermarktung der Agrarprodukte zu fördern und die Mobilität der Arbeitskräfte und des Kapitals zu verbessern. Durchstößt man die vorgenannten Grenzen, so entstehen nicht nur erhebliche finanzielle Aufwendungen zur Unterbringung der Überschüsse und zur Preisstützung, sondern auch volkswirtschaftliche Belastungen, da die eingesetzten Produktionsmittel zu Lasten anderer Sektoren in der Landwirtschaft gehalten werden.

Auswirkungen der begrenzten Absatzmöglichkeiten

15. Die Lösung des Problems der Erhöhung der Agrareinkommen wäre sicherlich sehr viel einfacher, wenn sich die Gesamtnachfrage nach Agrarerzeugnissen in der Gemeinschaft — d. h. der Verbrauch in der Gemeinschaft abzüglich der Nettoeinfuhren — in den kommenden Jahren günstig entwickeln würde, d. h. merklich rascher stiege als in der Vergangenheit. Soweit nicht ein grundlegender Wandel der derzeitigen Lage auf dem Agrarweltmarkt eintritt, wird dies jedoch im allgemeinen nicht der Fall sein. Das zeigen — bei allerdings zuweilen erheblichen Unterschieden von Produkt zu Produkt — die oben dargestellten Projektionen, aus denen hervorgeht, daß der globale Beitrag der Landwirtschaft zum Bruttoinlandsprodukt in konstanten Preisen von 1965 bis 1970 kaum um mehr als 2 % pro Jahr zunehmen dürfte.

Um eine Steigerung der Produktion — und damit auch der Produktivität — zu ermöglichen, könnte vielleicht eine Politik erwogen werden, die auf eine Senkung des negativen Saldos des Agraraußenhandels zwischen der Gemeinschaft und der übrigen Welt abzielt, und zwar entweder durch eine Verringerung der Einfuhren oder durch eine stärkere Steigerung der Ausfuhren, als dies in den Projektionen vorgesehen ist. Die Selbstversorgung der Gemeinschaft beläuft sich bei Agrarerzeugnissen jedoch bereits auf fast 90 % und die Gemeinschaft kann nicht in Betracht ziehen, die Nichtmitgliedsländer von der Deckung ihres Bedarfs an Agrarerzeugnissen ganz auszuschließen. Da bei den meisten Produkten die Preise höher liegen als auf dem Weltmarkt, ist bei ihnen eine Steigerung der Ausfuhren nur bei einer entsprechenden Erhöhung der finanziellen Belastungen möglich, die die Allgemeinheit bei den Exporten tragen muß. Die Agrarpolitik sollte daher in jedem Fall vermeiden, die Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Erwerbspersonen über eine Steigerung der Erzeugung zu begünstigen, die über die Zunahme des Verbrauchs in der Gemeinschaft hinausgeht, zumal für verschiedene Produkte bereits Produktionsüberschüsse bestehen.

Grenzen und Ziele der Preispolitik

16. Die Erhöhung der Pro-Kopf-Einkommen sollte auch nicht durch eine Anhebung der relativen Preise in der Landwirtschaft angestrebt werden. Ohne Zweifel läßt das durchschnittliche Einkommen der zur Zeit in der Landwirtschaft Beschäftigten einen bedeutenden Rückstand gegenüber dem durchschnittlichen Einkommen der übrigen Erwerbsbevölkerung erkennen, der allerdings beim gegenwärtigen Stand der statistischen Kenntnisse schwer meßbar ist. Da jedoch eine nicht unbeträchtliche Zahl von landwirtschaftlichen Betrieben ein fühlbar höheres Einkommen als das Durchschnittseinkommen in der Landwirtschaft erreicht, bedeutet dieser Rückstand, daß andere Betriebe notwendigerweise ein geringeres Einkommen erzielen, als ein globaler Vergleich erkennen lassen würde.

Es wäre in jedem Fall aus gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht möglich, die Angleichung des Einkommensniveaus der Landwirte durch eine erhebliche Steigerung des durchschnittlichen Agrarpreisniveaus zu beschleunigen. Zu hohe Agrarpreise hätten beträchtliche Folgen für die Lebenshaltungskosten und das allgemeine Preisniveau. Die Erfahrung zeigt übrigens, daß eine Politik hoher Agrarpreise oft von einer Verstärkung des Rückgangs der relativen Preise gefolgt wird. Vor allem ist aber zu beachten, daß ein zu hohes Agrarpreisniveau in Anbetracht der durch die gemeinsame Marktordnung für die wichtigsten Erzeugnisse gebotenen Absatzgarantien übermäßig zu einer Ausdehnung der Produktion und zur Bildung struktureller Produktionsüberschüsse anreizen würde. Der Absatz dieser Überschüsse auf dem Weltmarkt würde wachsende Belastungen für die öffentlichen Finanzen nach sich ziehen, und zwar nicht nur wegen der abzusetzenden Mengen, sondern auch wegen des größeren Abstandes zwischen den Binnenmarktpreisen und den auf dem Weltmarkt erzielbaren Preisen. Eine zu starke Erhöhung der Agrarpreise in der Gemeinschaft würde daher, abgesehen von den handelspolitischen Schwierigkeiten, die Belastung der öffentlichen Finanzen fühlbar erhöhen. Sie würde überdies nur die Gewinnmargen der wettbewerbsfähigen landwirtschaftlichen Betriebe kräftig vergrößern, ohne den anderen landwirtschaftlichen Betrieben ein ausreichendes Einkommen zu sichern, wodurch die erheblichen Einkommensunterschiede innerhalb der Landwirtschaft noch vergrößert würden.

Eine Politik zur Stützung der Agrarpreise, die zu schwerwiegenden Problemen hinsichtlich der Entwicklung der Preise, der Produktion und der finanziellen Belastung der öffentlichen Haushalte führen würde, ohne eine gültige Lösung für die durch die nicht wettbewerbsfähigen Betriebe aufgeworfenen sozialen Probleme darzustellen, stößt daher ziemlich rasch auf wirtschaftliche, handelspolitische und finanzielle Grenzen. Die Agrarpolitik wird darum das Instrument der Preise nur mit großer Vorsicht verwenden können und es je nach der spezifischen Marktsituation für jedes Erzeugnis anwenden müssen. Die Preispolitik wird daher in ihrer allgemeinen Ausrichtung gemäßigt sein müssen, da das Risiko der Überproduktion für die meisten Produkte er-

heblich ist. Sie wird jedoch ebenfalls Korrekturen an der Preisstruktur ins Auge fassen müssen, um den Notwendigkeiten einer Anpassung der Produktion an die Nachfrage Rechnung zu tragen.

Ziele der Strukturpolitik

17. Die Agrarpolitik muß unter diesen Umständen eine Lösung der Frage der Einkommen der in der Landwirtschaft Beschäftigten notwendigerweise über eine Senkung der Stückkosten anstreben. Diese Kostensenkung kann durch eine relative Verminderung der Käufe der Landwirtschaft von anderen Sektoren erreicht werden oder durch eine höhere Produktivität der eingesetzten Produktionsfaktoren.

Der erste Faktor wird wahrscheinlich keinen erheblichen Einfluß haben, da sich der anhaltende technische Fortschritt in der Landwirtschaft in einer Erhöhung der Käufe von Produktionsmitteln, namentlich von Investitionsgütern, in anderen Sektoren auswirken wird. Dies könnte durch eine günstige Preisentwicklung bei diesen Gütern gemildert werden, wenn die allgemeine Wirtschaftspolitik hierzu beiträgt. Die Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft beschäftigten Erwerbstätigen kann daher nur über eine bessere Kombination der Produktionsfaktoren erreicht werden, d. h. über Produktivitätsfortschritte, die durch eine gleichzeitige Verbesserung der Strukturen sowie der technischen Produktionsbedingungen und durch eine entsprechende Verringerung der Zahl der in der Landwirtschaft tätigen Erwerbspersonen zu erreichen sind.

Unter diesen Umständen muß eine Agrarstrukturpolitik dringend entwickelt werden, die einmal darauf gerichtet ist, noch nicht wettbewerbsfähige Betriebe wettbewerbsfähig zu machen und zum anderen unter Berücksichtigung der demographischen und psychologischen Faktoren sowie der Aktionen in anderen Bereichen als der Landwirtschaft die Abwanderung aus der Landwirtschaft erleichtern. Im einzelnen muß die Agrarstrukturpolitik darauf gerichtet sein, eine bessere Beschäftigung und eine befriedigende Altersgruppierung der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung zu sichern. Der zu erwartende Rückgang der Zahl der landwirtschaftlichen Erwerbspersonen sollte sorgfältig beobachtet werden, damit massive Abwanderungen der jungen Altersgruppen und zu Lasten bestimmter Landstriche vermieden werden.

Unter den durch die Strukturpolitik zu lösenden Aufgaben steht die Verbesserung der Produktionsstruktur der landwirtschaftlichen Betriebe an erster Stelle. Die Verbesserung der Produktionsstruktur ist nämlich sowohl aus ökonomischen als auch aus sozialen Gründen eine der vordringlichen Aufgaben für die gemeinsame Agrarpolitik in der Zukunft. Sie ist sowohl unter dem Gesichtspunkt der Einkommen als auch dem der Verbesserung der Lebensweise der in der Landwirtschaft Beschäftigten zu entwickeln.

In der Tat wird die Landwirtschaft nur insoweit ihrern Arbeitskräften ein ausreichendes Pro-Kopf-Einkommen sichern können, als sie Arbeitskräfte abgibt und dadurch ein besseres Verhältnis zwischen den Erwerbstätigen einerseits und der Nutzfläche und des Kapitals andererseits erreicht wird. Es ist zu beachten, daß eine solche Entwicklung zu einer immer stärkeren Substitution von Arbeit durch Kapital führen wird. Jedoch fehlt es den in der großen Mehrzahl zu kleinen Betriebseinheiten in der Landwirtschaft (Durchschnittsgröße aller Betriebe über 1 ha in der Gemeinschaft 10,9 ha landwirtschaftliche Nutzfläche) an Kapital, um ihre Betriebsgröße so anzupassen, daß von ihnen auch auf längere Sicht hin ein angemessenes Einkommen nachhaltig erzielt werden kann. Außerdem reicht in den meisten Fällen das in den landwirtschaftlichen Betrieben erzielbare Einkommen nicht aus, die hierzu erforderlichen Investitionen zu amortisieren.

Auch auf sozialem Gebiet führt der erforderliche Rückgang der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft auf der Ebene der Betriebe zu Schwierigkeiten. Es ist nämlich bereits heute in einigen Gebieten und bei verschiedenen Betriebstypen eine Reduzierung der Arbeitskräfte pro Betrieb bis auf eine einzige Person zu beobachten. Wenngleich in solchen Betrieben vielfach eine vergleichsweise hohe Arbeitsproduktivität und oft auch eine befriedigende Einkommenslage festgestellt werden können, so ist doch die Lebensweise der Betriebsleiter und ihrer Familien schon jetzt sozial unbefriedigend und droht es in Zukunft in noch stärkerem Maße zu werden. Zahlreiche moderne Errungenschaften des sozialen Fortschritts sind oder werden ihnen praktisch verschlossen: Urlaub, Freizeit am Wochenende, begrenzte Arbeitszeit usw. Vielfach muß sogar die Hausfrau wieder in den landwirtschaftlichen Betrieb reintegriert werden — zum Nachteil von Haushalt und Familie.

Sowohl aus sozialen als aus Produktivitäts- und Rentabilitätsgründen muß also versucht werden, die vielfach zu kleinen Produktionseinheiten spürbar zu vergrößern. Diese Vergrößerung kann entweder durch Schaffung größerer Betriebe oder durch überbetriebliche Zusammenarbeit erreicht werden, durch die sowohl eine größere Rentabilität erzielt wird als auch — dank einer größeren Zahl von Beschäftigten oder gegenseitiger Hilfeleistungen — die Möglichkeit dafür geschaffen wird, daß die Landwirte analoge Lebensbedingungen erhalten wie die übrigen Arbeitskräfte. Weitere Untersuchungen der Kommission zu diesem Thema sind noch im Gange.

Übergang von Arbeitskräften in andere Bereiche

18. Die Bedingungen, unter denen der Rückgang der Zahl der in der Landwirtschaft tätigen Erwerbspersonen sich vollzieht, sind ebenfalls ein sehr wichtiger Faktor für die Entwicklung in der Landwirtschaft und die Zunahme des landwirtschaftlichen Einkommens. Die Agrarpolitik muß diesen Problemen sehr große Beachtung schenken. Soweit der Rückgang durch außerhalb der Landwirtschaft liegende wirtschaftliche Faktoren bedingt ist, sollte versucht werden, ihn in einem über die Agrarpolitik hinausgehenden Rahmen zu beeinflussen. Dabei sollte für die unerläßlichen sozialen Garantien gesorgt werden.

Sicherlich wird der Rückgang der Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten sowohl aufgrund der demographischen Struktur der Agrarbevölkerung als auch aufgrund der andauernden Abwanderung aus der Landwirtschaft, die auf dem Streben nach besseren Lebensbedingungen beruht, auch ohne eine besondere Politik, die sich um eine Erleichterung dieser Abwanderung bemüht, die natürliche Tendenz zeigen, sich über viele Jahre hinweg in raschem Tempo fortzusetzen. Diese Entwicklung sichert jedoch nicht ohne weiteres die Verbesserung der Agrarstrukturen und damit der landwirtschaftlichen Einkommen, wenn nicht Maßnahmen zur Steuerung dieser Entwicklung getroffen werden. Daher ist eine aktive Politik in diesem Bereich notwendig, wenn Rhythmus und Modalitäten des Übergangs soweit wie möglich dem gesamtwirtschaftlichen Interesse entsprechen sollen und er sich außerdem unter sozial annehmbaren Bedingungen vollziehen soll.

Eine solche Politik zur Anpassung der Arbeitskräfte stellt eine wesentliche organische Verbindung zwischen der Agrarpolitik und der übrigen Wirtschaftspolitik dar. Sie hat typisch sozialpolitische Aspekte, da es darum geht, die Bedingungen für unvermeidliche berufliche Umstellungen zu mildern, und dies im wesentlichen nur mit Mitteln der Beschäftigungspolitik, der Berufsausbildungspolitik oder durch Sozialleistungen erfolgen kann. Sie ist aber auch wirtschaftspolitisch von großer Bedeutung, da ihr Hauptziel, nämlich ein besserer Einsatz der Arbeitskräfte, nicht ohne die systematische Förderung neuer Aktivitäten in solchen Gebieten erreicht werden kann, die in der wirtschaftlichen Entwicklung zurückgeblieben sind und eine relative Überbevölkerung aufweisen, die einer versteckten Arbeitslosigkeit gleichkommt.

Notwendigkeit einer allgemeinen Koordinierung der die Landwirtschaft betreffenden Maßnahmen

19. Es wird somit Aufgabe von außerhalb des Bereiches der eigentlichen Agrarpolitik liegenden Maßnahmen sein, dafür zu sorgen, daß die Entwicklung der Zahl der in der Landwirtschaft beschäftigten Erwerbspersonen unter im Hinblick auf die Realisierung der Ziele einer solchen Politik befriedigenden Bedingungen verläuft. Trotz der ihr gesetzten Grenzen darf auch die Agrarpolitik nicht versäumen, ihrerseits die Daten für die Beschäftigung der überzähligen Arbeitskräfte der Landwirtschaft in anderen Wirtschaftszweigen bis zu einem gewissen Grad zu beeinflussen. Es muß daher zwischen den verschiedenen Politiken im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik eine Koordinierung gesichert werden, die über die im Rahmen der Agrarpolitik selbst zu erfolgende Koordinierung zwischen der Preis- und der Strukturpolitik hinausgeht. Dabei gilt es, für die Agrarpolitik und die Politik auf dem Gebiet der Anpassung des landwirtschaftlichen Arbeitskräftepotentials gemeinsam die von ihnen anzustrebenden Beschäftigungsziele festzulegen und regelmäßig zu prüfen, ob ihre Instrumente den angestrebten Zielen angemessen sind.

Dabei wird es nicht ausreichen, eine Übereinstimmung nur für die allgemeinen Ziele anzustreben. Es sollte vielmehr soweit wie möglich versucht werden, sie auf regionaler Grundlage zu entwickeln, da hier die Auswirkungen der allgemeinen Entscheidungen auf besondere Situationen und der Zusammenhang zwischen Landwirtschaft und der Gesamtwirtschaft, in die sich die Landwirtschaft immer mehr integrieren muß, am besten erfaßbar sind. Das Problem einer solchen Integration ist letzten Endes ein soziales Problem: das der Lebensbedingungen einer bestimmten Bevölkerungsgruppe. Es ist in jeder Hinsicht angebracht, die Lösung dieses Problems zunächst in den Gebieten anzustreben, in denen die Betroffenen beheimatet sind. Daher ist es erforderlich, im Rahmen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik und entsprechend den allgemeinen Leitlinien des ersten Programms eine Regionalpolitik zu entwickeln, die diese Probleme soweit wie möglich auf regionaler Basis effizient zu lösen sucht.

III. Leitlinien für die Agrarpolitik in den nächsten Jahren

Allgemeine Grundsätze

20. Im vorhergehenden Teil wurden die allgemeinen Probleme der Agrarpolitik der nächsten Jahre aufgezeigt, wie sie sich angesichts der spezifischen Ausgangsdaten dieses Sektors und der allgemeinen Wirtschafts- und Sozialpolitik stellen. Im wesentlichen handelt es sich darum, eine bessere Anpassung der Produktion an die Nachfrage anzustreben, die Landwirte zu weiteren Bemühungen um die Rationalisierung ihrer Strukturen anzuregen und auf diese Weise ein angemessenes Einkommen und angemessene Lebensbedingungen für die Agrarbevölkerung zu sichern.

Um diese Ergebnisse zu erzielen, muß die Agrarpolitik verschiedene Arten von Aktionen einsetzen, die den vorstehend beschriebenen Situationen in der Landwirtschaft entsprechen. Eine Preis- und Marktpolitik, die für die wettbewerbsfähigen Betriebe ein auskömmliches Einkommen für ihre Tätigkeit ermöglicht; eine Agrarstrukturpolitik, die gegenwärtig nicht wettbewerbsfähige Betriebe zur Wettbewerbsfähigkeit führen soll, und schließlich eine Politik der Umstellung der Arbeitskräfte und der Sozialhilfe, die den Landwirten, deren Betriebe endgültig ausscheiden werden, zu rentableren Aktivitäten verhilft oder, wenn dies aus dem einen oder anderen Grunde nicht möglich scheint, ihnen wenigstens ein angemessenes Einkommen sichert.

In diesem Sinne hat die gemeinsame Agrarpolitik bereits gemeinsame Marktordnungen eingeführt, die etwa 90 % der Agrarproduktion der Gemeinschaft umfassen. Sie stützen sich auf die Festsetzung eines gemeinsamen Preisniveaus, den freien Austausch der Agrarprodukte innerhalb der Gemeinschaft, die Preisbildung auf dem Markt, jedoch für bestimmte Produkte mit Interventionen, die den Absatz der Produktion bei einem bestimmten Preisniveau garantieren, und den Schutz des Binnenmarktes durch

Abschöpfungen oder Zölle ohne jegliche quantitative Beschränkung, um den in der Gemeinschaft erzeugten Produkten gegenüber denjenigen der Nichtmitgliedsländer eine Präferenz einzuräumen. Außerdem schließen sie eine gemeinschaftliche Finanzierung der Maßnahmen zur Marktstützung ein. Darüber hinaus würden in den Mitgliedstaaten und auf Gemeinschaftsebene spezifische Aktionen zur Verbesserung der Agrarstrukturen vorgesehen. Im Laufe der kommenden Jahre wird es sich darum handeln, die Gesamtheit dieser Instrumente in der Weise anzuwenden, daß sie sowohl ein gutes Gleichgewicht zwischen Produktion und Nachfrage gewährleisten als auch die Erzielung größerer, mit diesem Gleichgewicht zu vereinbarender Produktivitätssteigerungen begünstigen. Sie sollten außerdem durch den Einsatz geeigneter sozialpolitischer Instrumente ergänzt werden.

Markt- und Preispolitik

21. Es ist Aufgabe der im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik geschaffenen Marktordnungen, mit Hilfe der Preise eine befriedigende Orientierung und eine angemessene Bezahlung der produktiven Aktivitäten zu gewährleisten. Es sollte dabei darauf geachtet werden, daß die Preise auf einem angemessenen Niveau festgesetzt werden, d. h. weder auf einem zu niedrigen Niveau, das den wettbewerbsfähigen Betrieben kein auskömmliches Einkommen sichern und die Lage der nicht wettbewerbsfähigen Betriebe verschlechtern würde, noch auf einem zu hohen Niveau, da dadurch die Lebenshaltungskosten verteuert, strukturelle Überschüsse gefördert und bei den nicht wettbewerbsfähigen Betrieben in der Landwirtschaft illusorische Hoffnungen gefördert würden, daß die Erhöhungen der Agrarpreise ihnen eine Beseitigung ihrer Schwierigkeiten im Rahmen der Landwirtschaft ermöglichen könnte. Es muß daher bei den Agrarpreisentscheidungen, die die Institutionen der Gemeinschaft im Laufe der nächsten Jahre treffen müssen, ein entsprechendes Maß eingehalten werden.

Die in dieser Hinsicht zu erfolgende Politik erscheint um so schwieriger, als sie einmal den Erfordernissen des allgemeinen Gleichgewichts gerecht werden und zum anderen vielfältige Mittel einsetzen muß, um der besonderen Lage der verschiedenen Erzeugnisse Rechnung zu tragen. Denn nur bei einer hinreichenden Differenzierung der Mittel kann in Funktion der Entwicklung des Marktes eines jeden Erzeugnisses die Orientierung der Agrarproduktion effizient erreicht werden. Daher sollten die Institutionen der Gemeinschaft der jährlichen Festlegung der relativen Preise, durch die das Angebot so gut wie möglich der erwarteten Nachfrage angepaßt wird, die größte Aufmerksamkeit widmen. Dabei wird es freilich zweckmäßig sein, nicht nur die Gegebenheiten des Gemeinsamen Marktes in Betracht zu ziehen, sondern auch der Entwicklung der wichtigsten Weltmärkte Aufmerksamkeit zu schenken. Die sich in der Gemeinschaft ergebenden eventuellen Überschüsse — sie bestehen bereits bei Weichweizen, Zucker und Milcherzeugnissen — müssen nämlich auf den Weltmärkten auf Kosten der Gemeinschaft abgesetzt werden, und die finanzielle Belastung, die sich aus den „Rückerstattungen" ergibt, wird — wie bereits gesagt — um so schwerer sein, je größer der Unterschied zwischen dem Preis in der Gemeinschaft und den Preisen auf den Weltmärkten ist. Daher ist ganz besonders darauf zu achten, daß nicht durch eine ungeeignete Preispolitik die Erzeugung von solchen Produkten gefördert wird, für die auf den Weltmärkten erhebliche Überschüsse bestehen und dort nur ein niedriger Preis zu erzielen ist. Außerdem darf dabei nicht der Beitrag übersehen werden, den die Gemeinschaft als Importeur von Agrarprodukten zur Entwicklung des Welthandels leisten sollte.

22. Die Entwicklung des Agrarpreisniveaus, zu der mittelfristig die Durchführung der vorstehend aufgezeigten Politik führen dürfte, wird ein Überleben von Betrieben erschweren, die sich gegenwärtig in Grenzlagen befinden. Wenn auch einige mit Hilfe geeigneter Maßnahmen wettbewerbsfähig werden können, so wird dies für viele unmöglich sein. Es sollte jedoch nicht versucht werden, die sich daraus ergebenden harten Folgen in der Weise zu mildern, daß in der einen oder anderen Form die Preise derselben Erzeugnisse differenziert werden und so den am wenigsten rentablen Betrieben ein höheres Einkommen je Produkteinheit zugute kommt. Eine solche Politik würde die notwendige Entwicklung der Landwirtschaft zu leistungsfähigeren Strukturen nur behindern. Die Lösung der für die nicht wettbewerbsfähigen landwirtschaftlichen Betriebe aufgeworfenen Probleme wird auf anderen, nachstehend aufgezeigten Wegen zu suchen sein.

Unabhängig von der Festsetzung eines angemessenen Preisniveaus sollten diejenigen Initiativen der Landwirte gefördert werden, die — z. B. im Rahmen von Erzeugergemeinschaften — auf einen Ausgleich der Preisschwankungen und eine den Absatzmöglichkeiten entsprechende Entwicklung der Produktion abzielen.

Agrarstrukturpolitik

23. Parallel zur Preispolitik sollte eine Agrarstrukturpolitik verfolgt werden, die darauf hinzielt, die Leistungsfähigkeit der Betriebe und damit die Aussichten auf Einkommenssteigerungen und eine Verbesserung der Lebensbedingungen für die landwirtschaftliche Erwerbsbevölkerung zu erhöhen. Diese Politik wendet sich im wesentlichen an die Landwirte, die bisher noch nicht genügend wettbewerbsfähig sind, es jedoch werden könnten, wenn gewisse Maßnahmen zu ihren Gunsten getroffen werden.

Wie die Preispolitik kann diese Politik nur innerhalb bestimmter Grenzen entwickelt werden. Die Agrarpolitik muß bei ihren Anstrengungen zur Produktivitätsverbesserung darauf achten, daß sie keine übermäßige Erhöhung der Agrarproduktion verursacht. Ihre Kosten müssen für die öffentlichen Finanzen tragbar sein. Infolgedessen sollte die Agrarstrukturpolitik selektiv vorgehen. Sie sollte nur dort Produktivitätssteigerungen fördern, wo sie rationell sind, und dabei soweit wie möglich die rentabelsten

Produktionen begünstigen. Es gilt daher, die öffentlichen Finanzierungsmittel, die für Infrastrukturausgaben oder zur direkten oder indirekten Förderung der von den Landwirten selbst ergriffenen Initiativen aufgewandt werden, entsprechend auf Schwerpunkte zu konzentrieren. Außerdem sollte hinsichtlich des Anwendungsbereiches und der Art der Verausgabung der Beihilfen eine präzise Politik entwickelt werden, die sowohl der Notwendigkeit der Förderung bestimmter Anstrengungen als auch den Erfordernissen des Wettbewerbs Rechnung trägt.

Verbesserung der Produktionsstruktur der Betriebe

24. Es sollte insbesondere auch dem Kosten/Nutzenverhältnis bestimmter Maßnahmen, die die landwirtschaftlichen Nutzflächen berühren, Beachtung geschenkt werden. Arbeiten zur Bodenverbesserung (Neulanderschließung, Bewässerung, Entwässerung) sollten nur in dem Maße erfolgen, in dem die dadurch begünstigten Produktionssteigerungen rationell und rentabel erscheinen. Diese Bemühungen um die Rationalität der Maßnahmen kann gegebenenfalls dazu führen, daß bei bestimmten Grenzböden mit Hilfe einer entsprechenden Entschädigung die Aufgabe ihrer Bewirtschaftung bzw. ihre Umstellung für andere Zwecke und insbesondere zur Aufforstung gefördert wird.

Auch bei den Bemühungen zur Förderung der Flurbereinigung, zur Anpassung der Betriebsgrößen und zur baulichen Neugestaltung der Gehöfte sollte darauf geachtet werden, daß diese Maßnahmen rationell bleiben. Bei der Anpassung der Produktionsstruktur der Betriebe sollte vermieden werden, daß öffentliche Finanzierungsmittel zur Bildung von Betriebsgrößen verwandt werden, die auf die Dauer ihre Wettbewerbsfähigkeit nicht garantieren können. Die in diesem Zusammenhang zu verfolgende Politik muß daher den Wirkungen der voraussichtlichen Entwicklung des wirtschaftlichen und technischen Fortschritts auf die Mindestgröße der Produktionseinheiten ausreichend Rechnung tragen, die ihrerseits wiederum von der Art der Bewirtschaftung des Bodens abhängt, und im Interesse einer langfristigen, soliden Wettbewerbsfähigkeit darauf achten, daß diese Mindestgröße möglichst überschritten wird. Das Problem der Anpassung der Größe der Produktionseinheiten kann im übrigen mehr mit Hilfe einer Agrar- und Wirtschaftspolitik gelöst werden, die für eine hohe Mobilität der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren sorgt, als durch spezifische Interventionen.

Ausrüstung der landwirtschaftlichen Betriebe

25. Auch sollte dem Problem der Kapitalausstattung der Betriebe große Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die Steigerung der Agrarproduktivität wird meistens nur durch Substitution von Arbeit durch Kapital erreicht. Hierbei handelt es sich um eine wünschenswerte Entwicklung, bei der allerdings eine gewisse Grenze einzuhalten ist. Die derzeitige Tendenz zur Mechanisierung hat bisweilen zu einer Überkapitalisierung der Betriebe geführt, die ihre Rentabilität und damit das Einkommen der Landwirte erheblich belastet. Daher wird es notwendig sein, eine bessere Anpassung der Ausrüstungen an die Erfordernisse der derzeitigen und künftigen Produktion anzustreben. Eine möglichst große Ausdehnung der verschiedenen Formen einer gemeinsamen Nutzung von Maschinen auf genossenschaftlicher Grundlage oder durch Einschaltung von Dienstleistungsbetrieben scheint dabei wünschenswert: Sie bieten die Möglichkeit, den kleinen Betrieben moderne technische Mittel zur Verfügung zu stellen, ohne zu einer übermäßigen Verschuldung zu führen.

Außerdem sollte für eine rationelle Entwicklung und regionale Verteilung der für die Landwirtschaft unerläßlichen kollektiven Ausrüstungen gesorgt werden (Silos, Schlachthäuser, Tiefkühllagerhäuser usw.).

Vermarktung

26. Die Agrarstrukturpolitik sollte außerdem darauf hinzielen, die wirtschaftlichen Möglichkeiten der landwirtschaftlichen Betriebe zu verbessern, indem sie ihre Bemühungen stärker als bisher auf den Absatz ihrer Erzeugnisse lenkt. Zusammen mit der Preispolitik sollte die Strukturpolitik die Landwirte auf die Erzeugung von hochwertigen Nahrungsmitteln — für die der Anstieg des allgemeinen Lebensstandards oft günstigere Absatzmöglichkeiten schafft als für traditionelle Nahrungsmittel —, die Verbesserung der Handelsfähigkeit der Nahrungsmittel, die Versorgung des Marktes mit verarbeiteten Erzeugnissen und die Organisation des Absatzes hinorientieren. In diesem Zusammenhang wären Starthilfen für bestimmte Initiativen zweckmäßig, deren Ziel es ist, das Angebot stärker zu konzentrieren und den Erfordernissen des Marktes anzupassen. Im gleichen Sinne wäre es angebracht, den Ausbau der verschiedenen möglichen vertraglichen Vereinbarungen zwischen Landwirten und Unternehmen zur Vermarktung oder Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu begünstigen, da diese zur Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen beitragen können.

Agrarkredit

27. Die Änderung der Agrarstrukturen und die Substitution von Arbeit durch Kapital führt für die Landwirte zu einem erheblichen Finanzierungsbedarf. Im Lichte der im folgenden Kapitel VI dargestellten Leitlinien sollte festgelegt werden, inwieweit die Kreditgewährung an die Landwirte zu begünstigen ist. Es ist wichtig, daß die landwirtschaftlichen Kreditinstitute den Landwirten zu annehmbaren Bedingungen ausreichende Finanzierungsmittel zur Verfügung stellen können; allerdings wird darauf geachtet werden müssen, daß damit wirklich rationelle Betriebsstrukturen gefördert werden und eine übermäßige Verschuldung der Landwirte vermieden wird.

Berufsausbildung der Landwirte,
Forschung und Verbreitung von Marktkenntnissen

28. Damit die Landwirtschaft aus dem technischen Fortschritt höchstmöglichen Nutzen ziehen kann,

sollten die Bestrebungen zum Ausbau der Berufsausbildung für die Landwirte sowie der Forschung und Verbreitung landwirtschaftlicher Fachkenntnisse intensiviert werden und ihre Koordinierung entsprechend den Bestimmungen des Artikels 41 a) des Vertrages verstärkt werden. Zugleich sollte die Verbreitung der Marktkenntnisse und der Bewirtschaftungsmethoden intensiv gefördert werden, um bei den Landwirten den Sinn für eine rationelle Betriebsführung zu stärken. Wenn die Landwirte mehr die Naturgegebenheiten der Erzeugung beeinflussen können und die wirtschaftlichen Zusammenhänge besser kennen, könnten sie dadurch ihr Einkommen verbessern und dazu beitragen, den landwirtschaftlichen Betriebsstrukturen und der Agrarproduktion eine größere Flexibilität zu verleihen.

Politik auf dem Gebiet der strukturellen Anpassung der Arbeitskräfte

29. Preis- und Agrarstrukturpolitik können erst dann die erhofften günstigen Auswirkungen haben, wenn durch effiziente Maßnahmen sichergestellt wird, daß sich die notwendige Verringerung der Zahl der in der Landwirtschaft tätigen Erwerbspersonen in einem zufriedenstellenden Rhythmus und zu annehmbaren Bedingungen vollzieht. Es handelt sich hier um eine Grundbedingung für die Lösung der Probleme der Landwirtschaft.

Die Aufgabe landwirtschaftlicher Betriebe durch ältere Landwirte, die oft auf Böden angesiedelt sind, die eine bessere Anpassung der Größe der benachbarten Betriebe versprechen, sollte durch die Gewährung finanzieller Anreize gefördert werden. Dies könnte durch Sozialleistungen erreicht werden, die eventuell mit Einrichtungebeihilfen Hand in Hand gehen, wenn die Arbeitseinstellung mit einem Wechsel des Wohnsitzes verbunden werden muß.

Damit der jugendlichen Landbevölkerung eine Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft entsprechend ihren Fähigkeiten ermöglicht wird, muß für ihre angemessene Ausbildung gesorgt werden. Insbesondere sollte der jugendlichen Landbevölkerung ein größerer Zugang zu einem qualifizierten Unterricht ermöglicht werden. Außerdem sollen diese Bemühungen mit einer den Bedarf des — lokalen oder überregionalen — Arbeitsmarktes berücksichtigenden Berufsberatung verbunden werden.

Daneben sollte den Erwachsenen, die mit ihrer Tätigkeit in der Landwirtschaft ein unzureichendes Einkommen erzielen, nachhaltig geholfen werden, ihren Beruf und, sofern notwendig, ihren Wohnsitz zu wechseln. Zu diesem Zweck ist es vor allem notwendig, weitere, auf die Landwirte zugeschnittene Möglichkeiten der Berufsausbildung vorzusehen und die Bemühungen in dieser Richtung durch die Bewilligung von in Höhe und Dauer ausreichenden finanziellen Beihilfen zu fördern. Insbesondere sollte diese Unterstützung während der Dauer der beruflichen Umschulung mit dem Arbeitseinkommen aus dem neuen Beruf kumuliert werden können. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob nicht bestehende sozialversicherungsrechtliche Hemmnisse, die dem Wechsel von Landwirten in andere Berufe entgegenstehen, abgebaut werden können.

Die vorstehenden Leitlinien, die eine Anwendung der im Kapitel IV des ersten Programms entwickelten allgemeinen Leitlinien auf den spezifischen Fall der Landwirtschaft darstellen, werden um so leichter zu befolgen sein, als die geographische Mobilität nicht durch Wohnungsprobleme oder unzulängliche Infrastrukturen gehemmt wird. Die Gewährung von Einrichtungsbeihilfen oder persönlichen Krediten mit sehr mäßigem Zinssatz könnte gegebenenfalls die geographische Mobilität fördern.

30. Eine Politik zur Erleichterung des Übergangs eines Teils der Agrarbevölkerung in nichtlandwirtschaftliche Berufe reicht allein nicht aus. Sie muß sich auf eine Politik stützen, die für die Schaffung der erforderlichen Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft sorgt. Diese Politik sollte in einem regionalen Rahmen ins Auge gefaßt werden.

Sie wird um so aktiver sein müssen, je mehr die Zahl der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte über die von der Natur der Entwicklung der Landwirtschaft in einer Region gesetzte Grenzen hinausgeht. Sie sollte soweit notwendig zur Niederlassung oder zum Ausbau von industriellen Unternehmen oder Dienstleistungsbereichen anregen. Entsprechend den in Kapitel VI des ersten Programms dargestellten Leitlinien ist dabei größte Aufmerksamkeit darauf zu richten, daß diese Unternehmen wettbewerbsfähig sind.

Eine solche Politik hat einen doppelten Grund: Die in ihrem Heimatort im allgemeinen sehr verwurzelten Landwirte wechseln leichter ihre Beschäftigung, wenn ihr neuer Arbeitsplatz hiervon nicht allzuweit entfernt liegt. Der Ausbau nichtlandwirtschaftlicher Aktivitäten am gleichen Ort begünstigt somit die erwünschten strukturellen Entwicklungen. Außerdem trägt die Beschäftigung ehemals landwirtschaftlicher Arbeitskräfte in der Nähe ihres alten Wohnsitzes dazu bei, das ohnehin schon schnelle Wachstum der Großstädte und der hiermit verbundenen Infrastrukturausgaben zu bremsen.

31. In bestimmten Regionen, in denen weder die Änderung der Agrarstrukturen noch die berufliche Anpassung der Arbeitskräfte eine ausreichende Aufbesserung des Einkommens der verbleibenden landwirtschaftlichen Arbeitskräfte erlauben, sollten die Möglichkeiten geprüft werden, die sich aufgrund der Entwicklung der Freizeitgestaltung und des Ausbaus der dafür notwendigen Anlagen bieten. Da die zur Freizeitgestaltung geeigneten Gebiete sich oft in Regionen befinden, in denen die Erwerbstätigkeit der Landwirtschaft rasch zurückgeht, können die mit der Ausdehnung des Tourismus und der Freizeitgestaltung verbundenen Aktivitäten dazu beitragen, die Folgen der landwirtschaftlichen Unterbeschäftigung zu mildern. Es wird dabei darauf zu achten sein, daß die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte über Mittel für eigene Inititativen verfügen, die sie voll an dem Ausbau dieser Aktivitäten teilhaben lassen.

32. Schließlich sollten besondere Maßnahmen zugunsten derjenigen Landwirte entwickelt werden, die zu alt sind, um sich auf einen anderen Beruf umzu-

stellen, jedoch zu jung, um in den Genuß eines Ruhegehaltes kommen zu können. Es wäre zu erwägen, ob unabhängig von der Produktion oder der Verwendung von Produktionsfaktoren ihnen nicht vorübergehend persönliche Beihilfen gewährt werden sollten. Gleichartige Maßnahmen könnten zugunsten von Landwirten bestimmter unrentabler Betriebe ergriffen werden, deren Fortbestehen entweder aus Gründen der Raumordnung oder außerwirtschaftlichen Motiven als notwendig erachtet wird.

KAPITEL V

Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung

1. Bereits im ersten Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik unterstrich die Gemeinschaft die Bedeutung der wissenschaftlichen und technischen Forschung für den Fortschritt unserer Gesellschaft: „Ihr Stand bestimmt die Wettbewerbsfähigkeit und die Entwicklungsmöglichkeiten der Wirtschaft in der Zukunft".

In der Tat wird die Forschung für die Entwicklung der modernen Gesellschaft wegen ihres Beitrags zum wirtschaftlichen und kulturellen Wohlstand immer wichtiger. Sie ist eine wesentliche Voraussetzung für die Dynamik der Innovation, die notwendig ist, um dem mit dem Entwicklungsprozeß verbundenen neuen Bedarf, neuen Anforderungen und neuen Methoden gerecht zu werden [1]).

Gleichzeitig ist die Innovation — auf weltweiter Ebene sowohl Ursache als auch Wirkung der schnellen Entfaltung der wissenschaftlichen Aktivitäten — eine wichtige Größe für die Beziehungen zwischen den Ländern. Als Ausgangspunkt für Wohlstand, Kultur und Ausstrahlungskraft stellen die Kenntnisse auf wissenschaftlichem und technischem Gebiet einen wesentlichen Faktor für das Wirtschaftsleben dar, der sowohl zum Wettbewerb als auch zur Zusammenarbeit zwischen den Staaten anregt.

Angesichts der Beschleunigung des Innovationsprozesses werden sich die europäischen Länder ihrer Möglichkeiten, aber auch ihrer Schwächen bewußt. Sie verfügen über ein qualitatives Potential, einen im Entstehen begriffenen großen Markt sowie öffentliche und private finanzielle Mittel, die zwar manchmal verzettelt eingesetzt werden, doch insgesamt beachtlich sind. Dies sind positive Elemente, die sie sich zunutze machen können, um mit Hilfe der Innovation eine bedeutende Rolle bei der Wirtschaftsentwicklung in der Welt zu spielen und in bestimmten Fällen sogar ihre Entwicklungsrichtung zu beeinflussen.

[1]) Das nachstehende Kapitel stützt sich auf die Arbeiten der Arbeitsgruppe „Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung" und insbesondere auf den Bericht der Arbeitsgruppe, der im Anhang diesem Programm beigefügt ist.

Jedoch weisen die europäischen Länder — einzeln oder als Gemeinschaft betrachtet — auch große Schwächen auf. Angesichts der Dynamik der Industrie und unter Berücksichtigung des Umfangs der öffentlichen Interventionen auf wissenschaftlichem und technischem Gebiet in den Vereinigten Staaten ergibt sich mehr und mehr eine Verschlechterung des Kräfteverhältnisses zuungunsten der europäischen Länder.

So zeigt sich — um die letzten internationalen, auf vergleichbaren Grundlagen erstellten Statistiken zu zitieren —, daß die Vereinigten Staaten 1964 21 Milliarden Dollar für die Forschung und Entwicklung ausgegeben haben, die Länder der Gemeinschaft dagegen nur 3,5 Milliarden Dollar.

Darüber hinaus benötigen die Länder der Gemeinschaft im Bereich der Wissenschaft und Technologie zur Lösung der gleichen Probleme, zur Durchführung der gleichen Programme und für die gleichen Entscheidungen häufig wesentlich längere Fristen als die Vereinigten Staaten; dies gilt für die verschiedenen Ebenen der Entscheidungen und ihrer Durchführung.

Die Mitgliedsländer werden daher noch nicht allen Erfordernissen einer auf die Innovation begründeten Wirtschaft gerecht und müssen noch viel dafür tun, um in den verschiedenen Zuständigkeitsbereichen Strukturen und Verhaltensweisen so zu beeinflussen, daß mit der erforderlichen Schnelligkeit und Effiziens gehandelt werden kann.

Noch sind die europäischen Länder in der Lage, das Versäumte nachzuholen; hierfür sind jedoch umfassende Maßnahmen notwendig. Es kommt dabei nicht nur auf die Bemühungen zur Intensivierung der Forschung an, sondern mindestens ebenso auch darauf, daß es gelingt, der Innovation die notwendige Dynamik als Antriebskraft des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts zu geben. Vor allem ist es aber auch wichtig, daß die wissenschaftliche und technische Forschung eine Richtung erhält, die sicherstellt, daß die Länder der Gemeinschaft in der Zukunft auf den für den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt maßgeblichen Gebieten eine wichtige Rolle spielen.

Anmerkung:

Zu diesem Kapitel haben mehrere Delegationen eine Erklärung abgegeben, die dem Vorentwurf beigefügt ist.

Tabelle I

	Jahr	Nationale Bruttoausgaben für Forschung und Entwicklung			Forscher, qualifizierte Ingenieure und Techniker [2])	
		in Millionen $	je Einwohner	in % des BSP	Zahl	auf 10 000 Einwohner
Deutschland	1964	1 436	24,6	*1,4*	105 010	18,0
Frankreich	1963	1 299	27,1	*1,6*	85 430	17,9
Italien	1963	291	5,7	*0,6*	30 280	6,0
Niederlande	1964	330	27,2	*1,9*	31 310	25,8
Belgien	1963	137	14,7	*1,0*	15 600	16,8
Gemeinschaft [1])		3 493			267 630	
USA	1963/64	21 075	110,5	*3,4*	696 500	35,8
Vereinigtes Königreich	1964/65	2 160	39,8	*2,3*	159 538	29,4
Japan	1963	892	9,3	*1,4*	114 840	19,5

[1]) ohne Luxemburg
[2]) unter Berücksichtigung einer vollen Beschäftigungszeit

Quelle: OECD „Umfang und Struktur der gesamten Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen in den Mitgliedsländern der OECD"

Um auf diesem Weg voranzukommen, mangelt es den einzelnen Ländern der Gemeinschaft an Mitteln. Nur wenn die europäischen Länder ihre Anstrengungen vereinen, wird es ihnen gelingen, dieses Hindernis zu überwinden. Die Verwirklichung der Zoll- und Wirtschaftsunion bietet in dieser Hinsicht eine geeignete Ausgangsbasis. Der wirtschaftliche Fortschritt in Europa wäre durch eine intensive wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit — insbesondere in den Wachstumsindustrien ein Instrument von entscheidender Bedeutung — weiter zu fördern.

Die Probleme sind so erheblich, daß — wie der Rat der Gemeinschaften in seiner Sitzung am 31. Oktober 1967 [1]) unterstrichen hat — eine tatkräftige Aktion zur Belebung und Förderung der wissenschaftlichen und technischen Forschung und der industriellen Innovation durchgeführt werden muß.

I. Allgemeine Voraussetzungen und Ziele

Innovation, Wachstum und Forschung

2. Die Beziehungen zwischen der wissenschaftlichen und technischen Forschung einerseits und der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung der Industrieländer andererseits sind nicht leicht erfaßbar, da sie sich im Rahmen eines komplexen Mechanismus der Innovation vollziehen; dennoch sind sie sehr wichtig.

Das Wirtschaftswachstum und die allgemeine Entwicklung der Mitgliedsländer beruhen auf einem dynamischen Innovationsprozeß, der ständig neue Nachfrage und neue Mittel zu ihrer Befriedigung schafft, die am Wirtschaftsleben Beteiligten dazu anregt, sich den sich ändernden Bedingungen anzupassen und so zu einer besseren Nutzung der menschlichen und materiellen Ressourcen führt. In wirtschaftlicher Hinsicht schlägt sich die Innovation in einer ständigen Erneuerung der Erzeugnisse und der Produktionsverfahren nieder und ist damit eine der wichtigen Quellen für das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner.

Diese Größe wird im wesentlichen von zwei Faktoren bestimmt, dem Transfer von Produktionsfaktoren in Wirtschaftszweigen mit höherer Produktivität und innerhalb des gleichen Sektors durch die Nutzung weniger kostspieliger Produktionsverfahren. So wichtig der erste Weg ist (der dadurch mögliche Produktionsgewinn wird in den Ländern der Gemeinschaft auf rund 1 % geschätzt), ein zufriedenstellendes Wachstum erfordert in jedem Fall auch Anstrengungen zur Verbesserung der Produktionsfaktoren und zur Einführung neuer Erzeugnisse. Diese Anstrengungen müssen von einer ständigen Verwirklichung neuer Ideen getragen werden, für die die wissenschaftliche und technische Forschung eine wesentliche Grundlage darstellt.

[1]) vgl. den Text der Entschließung des Rates im Anhang

In den Bereichen, die nicht unmittelbar wirtschaftliche Zielsetzungen haben (wie z. B. das Gesundheitswesen oder die Weltraumforschung), ist die Forschung das wichtigste Instrument, um größere Leistungen zu erreichen und dabei sogar völlig neue Möglichkeiten zu erschließen. Es ist somit wichtig, daß Fortschritte in der Forschung erzielt und ihre Ergebnisse in möglichst kurzer Zeit und mit geringsten Kosten an die verschiedenen potentiellen Verwender weitergeleitet werden. Auch in dieser Hinsicht hängt die Effizienz von der Art und Weise des Innovationsprozesses ab.

Dieser Prozeß spielt somit auf allen Ebenen eine wesentliche Rolle, und zwar sowohl im Hinblick auf eine bessere Befriedigung des vorhandenen Bedarfs als auch hinsichtlich des Anreizes zur Forschung, insofern er die Bereitstellung der Finanzierungsmittel und eine bessere Ausrichtung erleichtert.

Die Innovation beruht einmal auf einem ständigen Bemühen der Unternehmen, sich an die sowohl von der Nachfrage- als auch der Kostenseite her verursachten Veränderungen der Marktbedingungen durch Erneuerung ihrer Erzeugnisse und Methoden und durch Erschließung neuer Märkte bestmöglich anzupassen. Sie beruht zum anderen aber auch auf den Anstrengungen der öffentlichen Hand, insbesondere hinsichtlich der Gestaltung des Erziehungssystems und der öffentlichen Dienste und ihrer Anpassung an die neuen technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten. Darüber hinaus wird die Innovation von den vom Rechts- und Steuersystem ausgehenden Anregungen und den durch den Stand der Wissenschaft und Technik eröffneten Möglichkeiten bestimmt, d. h. von den Bedingungen, die der Staat dafür schafft.

In den Spitzenbereichen, in denen die Kosten und Risiken oft erheblich sind, setzt die Innovation heute neue kontinuierliche und systematische Anstrengungen voraus. Oft kommt den Regierungen dabei eine spezifische Rolle zu (z. B. auf dem Gebiet der Elektronenrechner oder des Fernmeldewesens), da sie dazu beitragen können, erste Absatzmöglichkeiten zu schaffen, die zu Vorläufern künftiger Märkte werden.

Eine intensive wissenschaftliche und technische Forschung steht somit in engem Zusammenhang mit der Dynamik der Innovation, für die sie gleichzeitig Ausgangspunkt und Endpunkt darstellt. Die Anstrengungen unserer Länder zur Förderung der Forschung müssen daher weit über die Lösung spezifischer Probleme der Forschung hinausgehen.

Notwendigkeit und Dringlichkeit einer Gesamtpolitik

3. Seit einigen Jahren beeinflussen drei wichtige Änderungen die Bedingungen für die Forschung und Innovation in der Gemeinschaft:

— der sehr schnelle Übergang einer steigenden Anzahl von Märkten zu weltweiten Dimensionen — insbesondere in den Spitzenbereichen — sowie die hieraus resultierende Vermehrung von Unternehmen, die weltweit eine industrielle und kommerzielle Strategie entwickeln;

— der nachhaltige Impuls, den die Vereinigten Staaten häufig durch eine wirksame Verbindung der Bemühungen der großen Regierungsinstitute, der Unternehmen und der Universitäten auf die Entwicklung der Wissenschaft und Technik ausüben. Er scheint das Ergebnis einer immer systematischeren Politik zur Ausrichtung der gesamten Forschungsanstrengungen dieses Landes zu sein;

— die Bildung eines großen europäischen Binnenmarktes, die eines der Haupthindernisse beseitigt, die die nationalen Märkte zu oft der Schaffung großer Unternehmen entgegenstellten.

Diese Änderungen setzen ohne Zweifel neue Daten für einige wichtige Aspekte der Förderung von Forschung und Innovation. Ohne ihren eigentlichen Kern zu ändern, geben sie ihnen eine besondere Bedeutung und Dringlichkeit.

Die wissenschaftliche Forschung ist eng mit dem Leben der Allgemeinheit im nationalen und internationalen Bereich verbunden, ohne daß dadurch der individuelle Charakter der forschungsorientierten Aktivität verlorengehen muß. Sie erfordert heute wegen ihrer ständig steigenden Kosten sowie wegen der Größe des von ihr erwarteten Beitrags eine Hilfestellung durch die Regierungen. Diese Hilfestellung muß Gegenstand einer kohärenten Aktion sein, die sich eng auf die Erweiterung der Erkenntnisse und ihre Auswertung bezieht und so eine umfassende Dynamik mit einer weitreichenden Beteiligung auslöst.

Die Einführung einer aktiven Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung sowie der Innovation sollte eines der Hauptanliegen der wirtschaftlichen Entwicklungspolitik in der Gemeinschaft sein.

Wie alle Industriestaaten sehen sich auch die Länder der Gemeinschaft bei der Erarbeitung einer solchen Politik vor schwierige Organisations-, Koordinierungs- und Entscheidungsprobleme gestellt. Wegen der Reichhaltigkeit ihrer Traditionen und der Verwurzelung ihrer überlieferten Strukturen haben sie jedoch unter Umständen mehr Schwierigkeit bei den erforderlichen Reformen als andere Länder; das gilt insbesondere für die Überwindung einer gewissen internen Unelastizität und gegenseitigen Abkapselung; Aktionen die hier Abhilfe schaffen, sind daher um so notwendiger und dringlicher.

Notwendigkeit der Zusammenarbeit und Rolle der Gemeinschaft

4. Beeinträchtigt durch ihre Dimension auf einem Gebiet, auf dem sich die kritische Größenschwelle für die Wirksamkeit von Aktionen beträchtlich erhöht hat, sehen sich die Mitgliedsländer der Gemeinschaft ständig folgendem Problem gegenübergestellt: Entweder müssen die ohnehin schon unzulänglichen Mittel für die Forschung — unter der Gefahr einer Verschwendung — so weit wie möglich gestreut werden oder sie müssen — unter der Gefahr kostspieliger Fehlzuweisungen, die sich aus der Unge-

wißheit der Forschung ergibt — auf einige Gebiete konzentriert werden. Dieses selbst in den größten Mitgliedstaaten lebhaft verspürte Dilemma erklärt hinreichend die von ihnen allen bei ihrer Forschungspolitik angetroffenen Schwierigkeiten.

Die Länder der Gemeinschaft sehen sich deshalb in immer mehr Bereichen veranlaßt, auf die Zusammenarbeit oder auf Abkommen zwischen Regierungen und Unternehmen zurückzugreifen. Die seit einigen Jahren angewandten Verfahren und die dadurch ermöglichten Beziehungen sind noch weit von einer befriedigenden Lösung entfernt. Weder die bisherige bilaterale noch die multilaterale Zusammenarbeit gewährleisten eine Zusammenfassung der Mittel und Absatzmärkte, mit der man den Erfordernissen des technologischen Fortschritts gerecht würde. Eine wirksame Zusammenarbeit setzt deshalb häufig engere Beziehungen zwischen Unternehmen oder Regierungen verschiedener Länder voraus.

Wegen des Problems der internationalen Wettbewerbsfähigkeit auf dem Gebiete der Spitzentechniken können sich die Mitgliedstaaten nicht damit begnügen, spezifische Maßnahmen isoliert im Rahmen eines mehr oder weniger breiten Netzes von „Adhoc-Abkommen" mit verschiedenen Partnern zu ergreifen, sondern sollten schrittweise eine Forschungspolitik für die gesamte Gemeinschaft entwikkeln.

Dies ist notwendig, um längerfristig den Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit zu ermöglichen, ihre Chancen im internationalen Wettbewerb zu behaupten. Die Gemeinschaft bietet vor allem dank ihres institutionellen Rahmens und ihres wirtschaftlichen Zusammenhalts eine unvergleichbare Ausgangsbasis für die Stimulierung oder Entwicklung gemeinsamer technologischer Aktionen. Diese Ausgangsbasis darf jedoch keinesfalls als eine gegenüber der Außenwelt abgekapselte Einheit angesehen werden. Es ist vielmehr unerläßlich, auf möglichst breiter Basis mit Nichtmitgliedsländern zusammenzuarbeiten.

Die Verwirklichung einer gemeinsamen Forschungspolitik stößt gegenwärtig auf erhebliche Schwierigkeiten, und zwar sowohl in politischer, als auch in psychologischer und organisatorischer Hinsicht. Es ist jedoch wünschenswert und möglich, hierfür bereits jetzt die notwendigen Grundlagen zu schaffen.

Ziele

5. Die Förderung der Forschung kann in den Mitgliedsländern nur dann voll wirksam sein, wenn die notwendigen Bedingungen für die Auswertung der Ergebnisse erfüllt sind. Ein besseres Verständnis für die Erfordernisse der Innovation könnte in den verschiedenen Bereichen eine größere Nachfrage nach Forschungsergebnissen anregen und eine höhere Wirksamkeit der Forschung ermöglichen. Dieses Ziel überschreitet bei weitem den engen Rahmen der Forschungspolitik; es setzt einen tiefgreifenden Wandel der Verhaltensweisen und Strukturen im Bereich der Wirtschaft, des Schul- und Ausbildungswesens sowie der Verwaltung voraus.

Dieser muß notwendigerweise von einem stärkeren Bemühen der Mitgliedstaaten um die Forschung begleitet werden. Den für die Forschung bereitgestellten Mitteln sollte in den nächsten Jahren Priorität zuerkannt werden, die in einem steigenden Anteil am Sozialprodukt der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt. Es wird durch die zunehmende Bedeutung dieser Mittel für den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsprozeß gerechtfertigt: Die Bedeutung der wissenschaftlichen und technischen Know-how's verzeichnet in allen Bereichen eine steigende Tendenz. Darüber hinaus wiesen die Spitzensektoren mit hohem Wissenschaftsanteil insgesamt ein überdurchschnittliches Wachstum auf. Auch vom Standpunkt der internationalen Beziehungen ergibt sich die Notwendigkeit einer solchen Priorität, wenn die Länder der Gemeinschaft eine relative Verschlechterung ihres wissenschaftlichen und technischen Potentials — das einen bedeutenden Faktor in einem von der Innovation getragenen internationalen Wettbewerb darstellt — vermeiden wollen.

Neben dieser allgemeinen Priorität sollten Prioritäten für die zu begünstigenden wissenschaftlichen oder technologischen Gebiete festgesetzt werden. Dies ist wegen der mit der Forschung verbundenen Risiken sowie der unsicheren Nutzungsmöglichkeiten ihrer Ergebnisse schwierig: es wird aber durch die vom internationalen Wettbewerb verursachte rasche Dynamik im Bereich der Spitzentechniken noch mehr erschwert. Soll eine kostspielige und nutzlose Zersplitterung der Bemühungen vermieden werden, so ist dennoch die Ausarbeitung vorrangiger Maßnahmen ein unerläßliches Element der Forschungspolitik.

Darüber hinaus wäre es wünschenswert, daß die in den einzelnen Ländern und gegebenenfalls auf der Ebene der Gemeinschaft getroffenen Maßnahmen auch dem Ziel der Zusammenarbeit der Industrieunternehmen innerhalb der Gemeinschaft Rechnung tragen, indem sie zur Errichtung engerer Beziehungen zwischen Unternehmen verschiedener Länder beitragen und insbesondere das Entstehen solcher Spitzeneinheiten begünstigen, die fähig sind, die Ressourcen optimal zu verwenden und für andere Unternehmen zum Vorbild zu werden. Dieses Ziel wird häufig die Bestimmung der gemeinsamen Interessen und ihre Durchsetzung mit geeigneten Mitteln erfordern. Es setzt außerdem voraus, daß die großen wirtschaftspolitischen Optionen, von denen die technologischen Ziele abhängen, getroffen werden.

Allgemeine Förderung der Forschung

6. Zur Stimulierung der Wissenschaft und der technischen Innovation sind in allen Bereichen Universitäten, Unternehmen und öffentliche Hand berufen; der Erfolg der Forschungspolitik hängt wesentlich von den Fähigkeiten eines jeden dieser Entscheidungszentren ab. Dabei geht es darum, nicht nur die eigene Verantwortung voll wahrzunehmen, sondern entsprechend den amerikanischen Erfahrungen auch zu dem unerläßlichen Dialog zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik beizutragen.

Für die Unternehmen der Mitgliedstaaten ist eine schnelle Verwirklichung der Voraussetzungen für

eine auf Innovation beruhende und in ständiger Wandlung sich befindliche Wirtschaft von grundlegender Bedeutung. Je nach Land führen die Unternehmen etwa 50 % bis 70 % der Forschungs- und Entwicklungarbeiten aus (und tragen in etwas geringerem Maße zu ihrer Finanzierung bei). Sie spielen im allgemeinen nicht nur eine bestimmende Rolle bei der Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in die praktische Anwendung, sondern auch immer mehr bei der Ausrichtung neuer Forschungsvorhaben. Das Streben der Unternehmen nach Innovation wird häufig durch verschiedene Faktoren, namentlich durch die Unzulänglichkeit der finanziellen Mittel sowie der technischen und wirtschaftlichen Information, beeinträchtigt. Die in Kapitel II enthaltenen Leitlinien für eine Politik zur Erleichterung der strukturellen Anpassung der Unternehmen könnten — wenn sie mit dem erforderlichen Nachdruck in die Tat umgesetzt werden — beträchtlich zur Erhöhung der Innovationsfähigkeit der Unternehmen beitragen.

Um so fruchtbringend wie möglich zu sein, erfordert die Innovation einen eigenen Beitrag der Unternehmen. Fortschritte hinsichtlich der Methoden der Unternehmensführung und der Einstellung des leitenden Personals sind deshalb notwendig: Forschung, Produktion und Absatz sollten innerhalb der Unternehmen eng miteinander verbunden werden. Außerdem müssen psychologische Vorbehalte überwunden werden, die den für die Anpassung an den erweiterten Markt erforderlichen Unternehmenszusammenschlüssen entgegengebracht werden. Kleine und mittlere Unternehmen, die häufig einer großen Dynamik bei der Innovation fähig sind, müssen Nachteile zu geringen Unternehmensgrößen durch Spezialisierung auf aussichtsreiche Gebiete oder durch Beteiligung an gemeinsam durchzuführenden Forschungsvorhaben überwinden.

Die Universitäten nehmen mit der Ausbildung neuer Generationen von Wissenschaftlern und durch ihren unersetzlichen Beitrag für die Erweiterung der grundlegenden Kenntnisse einen entscheidenden Platz in der Forschung ein. Die wechselseitigen Beziehungen zwischen Grundlagenforschung und ihrer breiteren Anwendung werden immer intensiver und erfordern eine Annäherung zwischen den Arbeiten der Universitäten und den Ansprüchen der Wirtschaft und Gesellschaft auf Vermittlung neuer Kenntnisse. Die Dynamik, die die Universitäten in einer sich ständig wandelnden Welt erlangen müssen, um als Quelle neuer Ideen zu fungieren, hängt von der Art ihres Ausbaues und ihrer Strukturreformen ab. Die sich gegenwärtig in allen Ländern der Gemeinschaft vollziehende Ausweitung der Universitäten muß sowohl in der Lehre als auch in der Forschung von dem Entstehen eines echten Inititativ- und Experimentiergeistes hinsichtlich neuer Methoden und Verfahren begleitet werden.

Die Förderung der Innovation und die Unterstützung der Forschung hängen — unabhängig von der mit den gezielten Interventionen verbundenen direkten Verantwortung — weitgehend vom Staat ab.

Förderung der Innovation

7. Wenn die Bedingungen für einen wirksamen Wettbewerb hinreichend erfüllt sind, ist dies ein wesentlicher Anreiz zur Innovation. Ein wirksamer Wettbewerb regt die Unternehmen zu einem schnellen Einsatz neuer Techniken an, um dadurch ihre Gewinne und ihre Position am Markte zu verbessern. Es ist deshalb wichtig, daß die Marktstrukturen in bezug auf die Größe und Anzahl der Unternehmen, die auf einem bestimmten Markt tätig sind, sowohl günstige Bedingungen für die Innovation als auch die Voraussetzungen für einen wirksamen Wettbewerb bieten.

Der Wettbewerbspolitik und der Politik der strukturellen Anpassung ist somit eine entscheidende Rolle bei der Förderung der Innovation beizumessen. Es sei deshalb auf die in den vorausgehenden Kapiteln für die Wettbewerbs- und Strukturpolitik aufgestellten Leitlinien verwiesen, insbesondere auf die Leitlinien hinsichtlich der strukturellen Anpassung und der die Zusammenschlüsse betreffenden rechtlichen Bestimmungen. Der Entwurf einer europäischen Handelsgesellschaft bietet darüber hinaus spezifische Vorteile für die Forschung. Ein derartiger rechtlicher Rahmen würde die Schaffung gemeinsamer Forschungsunternehmen erleichtern und bei der technologischen Zusammenarbeit neue Möglichkeiten für die Lösung des Problems der „angemessenen Gegenleistung" eröffnen.

Die das wirtschaftliche Eigentum regelnde Gesetzgebung zielt mit ihren beiden Zielen — Erfinderschutz zur Anregung von Erfindungen und Begünstigung ihrer Verbreitung durch Patentveröffentlichungen — direkt auf die Förderung der Forschung und ihrer Auswertung ab. Diese Gesetzgebung sollte an das beschleunigte Tempo des technischen Fortschritts und an die dadurch bedingten neuen Wettbewerbserfordernisse innerhalb und außerhalb des gemeinsamen Marktes angepaßt werden.

Auch das Steuerrecht kann einen großen Einfluß auf die Innovationsfähigkeit und -freudigkeit der Unternehmen ausüben,

- — indem es Hemmnisse für die Investitionstätigkeit vermeidet, die einen wesentlichen Innovationsträger darstellen,
- — die strukturelle Anpassung der Unternehmen erleichtert und ihre Finanzierungsmittel vergrößert und
- — die Unternehmer zur Übernahme von Risiken, die eine Voraussetzung für die Innovation sind, ermutigt.

Förderung der Forschung

8. Die allgemeine Förderung der Forschung stellt einen zweiten Aspekt der staatlichen Verantwortung auf diesem Gebiet dar.

Die Finanzierung und weitgehend auch die Organisation der in den Universitäten betriebenen Forschung sowie die hiermit eng verbundene Lehre hängen im wesentlichen von Maßnahmen der Regierungen ab. Der in den Ländern der Gemeinschaft be-

reits weitgehend begonnene Ausbau der Universitäten sollte nicht nur ihre Aufnahmefähigkeit vergrößern, sondern auch die Bedingungen der Forscher verbessern. Desgleichen sollte er erforderlichenfalls die Struktur der Universitäten flexibler gestalten und so eine ständige Anpassung an die Erfordernisse der Gesellschaft ermöglichen.

Darüber hinaus sollte die Verbreitung der Kenntnisse Gegenstand einer aktiven Politik der wissenschaftlichen und technischen Information und Dokumentation sein. Die für die Forscher und Unternehmen unerläßliche Information ist ein wesentlicher Faktor für die Wirksamkeit der Forschung und gestattet es, sie in produktivere Richtung zu lenken.

II. Anpassung des allgemeinen Rahmens für die Forschung

9. Die für den Übergang zu einer auf Innovationen beruhenden Wirtschaft zu intensivierende umfassende Politik hat sehr vielseitige Aspekte, die sowohl die Wirtschafts- als auch die Bildungspolitik betreffen. Sie sollte auf eine bessere gegenseitige Anpassung dieser beiden Gebiete und auf engere Beziehungen zwischen Universitäten, Wirtschaft und Regierung abzielen.

Maßnahmen auf wirtschaftlichem Gebiet

10. Es sei zunächst nochmals auf die Bedeutung der in den vorausgehenden Kapiteln enthaltenen Leitlinien für die Förderung von Forschung und Innovation hingewiesen, insbesondere die Realisierung der verschiedenen Aspekte der Wirtschaftsunion sowie die Ausrichtung der allgemeinen Wirtschaftspolitik, der Wettbewerbspolitik und der Strukturpolitik in einem für das Wirtschaftswachstum und die Innovation günstigen Sinne.

Diese Leitlinien müssen jedoch auf dem Gebiet der Besteuerung, des wirtschaftlichen Eigentums und der Wettbewerbspolitik durch spezifische Maßnahmen zugunsten der Forschung ergänzt werden.

Die Besteuerung der Forschung hat dem besonders hohen Risikofaktor der Forschung gebührend Rechnung zu tragen, durch den (wegen des Risikos schneller Veralterung der Forschungsergebnisse oder ergebnisloser Forschungsanstrengungen) die Rentabilität der Unternehmen beeinträchtigt werden kann. Die Abschreibung der der Forschung dienenden Ausrüstungen und Bauten sollte beschleunigt vorgenommen werden können, so daß ein erheblicher Teil der gesamten möglichen Abschreibungen auf das erste Jahr konzentriert wird. Hierbei darf die gesamte Abschreibung jedoch den tatsächlichen Wert der Anlage nicht überschreiten. Die von den Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet zu treffenden Maßnahmen sollten außerdem Bestandteil der allgemeinen Steuerharmonisierung sein.

Darüber hinaus wären die steuerlichen Möglichkeiten zur Förderung von Forschungsgesellschaften und Stiftungen zu untersuchen.

Auf dem Gebiet des wirtschaftlichen Eigentums würde die Schaffung eines europäischen Patents es jedem Erfinder ermöglichen, auf einen einzigen Antrag hin einen sich auf das gesamte Gebiet der Gemeinschaft erstreckenden Schutz zu erlangen. Die mit der Verwaltung der Patente zusammenhängenden Probleme würden hierdurch für die Unternehmen aller Größen ebenso wie für die nationalen Patentämter wesentlich vereinfacht. Hierüber sollte so bald wie möglich ein Abkommen zustande kommen. Es wäre auf jeden Fall wünschenswert, daß die nationalen Gesetzgebungen sich auf die Einführung des Systems der Patenteintragung mit anschließender Prüfung einstellen. Es ermöglicht eine reibungslose Arbeit der Patentämter unter Wahrung des Prinzips der Prüfung, die das Ausmaß der Rechte des Begünstigten besser klärt und garantiert. Das Interesse an der Verhinderung eines möglichen Mißbrauchs des wirtschaftlichen Schutzes läßt es geboten scheinen, die Möglichkeiten und Modalitäten für eine Anwendung der „Zwangslizenz"-Klausel eingehend zu untersuchen.

Die mit Lizenzvergabeverträgen aufgeworfenen Probleme haben in der Gemeinschaft eine beachtliche Bedeutung, insbesondere für die Beziehungen mit Unternehmen der Nichtmitgliedsländer. Um eine bessere Kenntnis der Bedingungen für die Lizenzvergabe zu erhalten, müßten diese Probleme gründlich geprüft werden. Die Institutionen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft sollten insbesondere darauf achten, daß Lizenzverträge den Wettbewerb nicht über Gebühr beschränken. Außerdem sollte angesichts der steigenden Bedeutung der durch öffentliche Mittel finanzierten Forschung — zunächst zwischen Mitgliedstaaten und anschließend mit Nichtmitgliedsländern (insbesondere den USA) — Möglichkeiten für den Zugang von Unternehmen aus anderen Ländern zu den aus dieser Forschung hervorgegangenen Patenten und Kenntnissen gesucht werden.

Die von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft konzipierte Wettbewerbspolitik nimmt gegenüber Vereinbarungen zwischen Unternehmen über gemeinsame Forschungen grundsätzlich eine wohlwollende Haltung ein. Um auf diesem Gebiet bestehende Unsicherheiten zu beseitigen, wäre es allerdings wünschenswert, möglichst rasch die Auslegung der Wettbewerbsregeln zu präzisieren. Es sollten hierbei namentlich Fall für Fall die Vereinbarungen definiert werden, die vorbehaltlos genehmigt werden; außerdem sollte der Grundsatz bestätigt werden, daß solche Vereinbarungen erlaubt sind, wenn sie keine Wettbewerbsbeschränkungen enthalten, insbesondere hinsichtlich der Auswertung der Forschungsergebnisse durch jede der Vertragsparteien. Es wäre wünschenswert, im Rahmen der Bestimmungen der Gemeinschaft die Unternehmen darüber zu unterrichten und ihre Bemühungen um eine gemeinsame Forschung durch Befreiung derartiger Vereinbarungen von der Anmeldepflicht und die Beschleunigung des Freistellungsverfahrens zu ermutigen.

Maßnahmen im Bereich der Universitäten

11. Die in den Ländern der Gemeinschaft begonnene Politik des Ausbaus der Universitäten ermöglicht eine Verbesserung des wissenschaftlichen und technischen Potentials der Gemeinschaft. Hierzu wäre es

— entsprechend der oben dargelegten allgemeinen Ausrichtung — wünschenswert, daß die quantitative Zunahme des Personals und der Ausrüstungen qualitativ ergänzt wird, um

- die Ausbildung an die Entwicklung des Bedarfs anzupassen,
- die Arbeitsbedingungen für die Forscher zu verbessern,,
- Programme für die interdisziplinäre Forschung und Ausbildung zu unterstützen,
- engere Beziehungen zwischen Universitätsinstituten und Unternehmen herzustellen,
- die Mobilität der Forscher zwischen den europäischen Ländern zu fördern,
- die Bemühungen um eine bessere Vergleichbarkeit der Ausbildung und die gegenseitige Anerkennung der Diplome zu verstärken,
- die Spezialisierung der Forschungsinstitute sowie Schwerpunktbildungen bei der Ausrüstung innerhalb eines Landes und anschließend schrittweise in Europa zu begünstigen.

III. Leitlinien für spezifische öffentliche Interventionen auf dem Gebiet der Forschung

12. Die Ausrichtung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung durch dem zukünftigen Bedarf Rechnung tragende Entscheidungen ist eine der wesentlichsten Aufgaben einer Forschungspolitik. Sie impliziert staatliche Interventionen, deren Auswirkungen unterschiedlich zu beurteilen sind, je nachdem ob sie sich auf die Forschung in den Universitäten oder der Industrie beziehen. Es ist unerläßlich, daß sämtliche ins Auge gefaßten Interventionen Bestandteil einer kohärenten Politik sind und unter Beachtung fundierter Kriterien sowie wirksamer Modalitäten durchgeführt werden. Die Prioritäten und Modalitäten für die industrielle Forschung sollten darüber hinaus den aufgezeigten Leitlinien für die sektorale Strukturpolitik entsprechen.

Gesamtrahmen für die staatlichen Interventionen

13. Die Verschiedenartigkeit der für die Finanzierung und Durchführung der Forschung zuständigen öffentlichen und privaten Entscheidungszentren ist ein wesentliches Charakteristikum für die Vielschichtigkeit der Funktion der Forschung in einer modernen Gesellschaft. Von ihr hängt vielfach die Wirksamkeit der Ergebnisse ab. Mit dieser Verschiedenartigkeit ist jedoch — insbesondere bei den öffentlichen Mitteln — die Gefahr von lückenhaften oder inkohärenten Zuweisungen verbunden, es sei denn, sie wird durch eine ständige Koordination vermieden. Die — bereits in mehreren Mitgliedstaaten vollzogene — Errichtung von nationalen Koordinierungs- und Abstimmungsorganen ist ein unerläßliches Element für eine optimale Verteilung der Forschungsausgaben sowie für eine gegenseitige Information über die ins Auge gefaßte Ausrichtung.

Die Ausrichtung der öffentlichen Forschung ist im Rahmen von mehrjährigen Programmen für die Gesamtheit des öffentlichen Sektors festzulegen. Diese Programme müssen ihrerseits Bestandteil der allgemeinen staatlichen Finanzplanung sein.

Sie sollten im Rahmen der allgemeinen politischen, wirtschaftspolitischen und wissenschaftspolitischen Richtlinien den gesamten Umfang der vom Staat bereitgestellten laufenden Ausgaben und Kapitalausgaben für die Forschung sowie ihre mehrjährige Aufgliederung nach Projekten oder Gebieten enthalten. Sie könnten einen umfangreichen Kern von festen Verpflichtungen enthalten sowie einen bedingten Betrag, der von den budgetären Möglichkeiten oder dem Erfolg vorausgegangener Forschungsabschnitte abhängt. Dabei wäre die Möglichkeit von Umstellungen als Folge einer Prioritätenverschiebung vorzusehen, falls im Verlauf der Entwicklung neue Tatsachen die Bedeutung gewisser Projekte beträchtlich verändern.

Die allgemeine Ausrichtung der staatlichen Beihilfen für die Forschung in Unternehmen sollte für mehrere Jahre, allerdings nur indikativ, vorgenommen werden.

Die Bemühungen um eine kohärente Politik gezielter Interventionen überschreiten bereits jetzt den nationalen Rahmen. Die zunehmende Verwirklichung der Wirtschaftsunion macht eine gemeinschaftliche Abstimmung der Kriterien, Instrumente und Entscheidungen der Mitgliedstaaten unerläßlich, und zwar sowohl, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, als auch um ein kostspieliges Hochschaukeln zu verhindern und um mit Hilfe von Koordinierung und Zusammenarbeit eine Arbeitsteilung auf wissenschaftlichem und technischem Gebiet in die Wege zu leiten. Die Einführung einer gegenseitigen Konfrontierung und Abstimmung auf Gemeinschaftsebene ist im gegenwärtigen Stadium nicht nur eine notwendige Verlängerung der einzelstaatlichen Politiken, sondern auch die Voraussetzung für gemeinsame Aktionen.

Prioritäten

14. Die wichtigsten Orientierungen wären auf Grund eines allgemeinen Überblicks über die langfristige wissenschaftliche und technische Entwicklung sowie über die Möglichkeiten eines jeden Landes zu bestimmen. Bei ständiger Berücksichtigung der in den weiter fortgeschrittenen Ländern getroffenen Entscheidungen sollten sich die Mitgliedstaaten darum bemühen, daß die in ihren Ländern getroffenen Entscheidungen den häufig verzeichneten Charakter einer Reaktion (wenn nicht sogar einer Imitation) verlieren und nach gründlicher Erkundung verschiedener Alternativen eine größere Eigenständigkeit erlangen.

Die Auswahl dieser Orientierungen sollte sich auf zwei Gruppen komplementärer Kriterien stützen:

Technologische Kriterien, die auf der Bedeutung der betreffenden Gebiete für die langfristige Entwicklung beruhen:

— „obligatorische Zwischenstationen" für die künftige Entwicklung (z. B. Rechenanlagen),

— Forschungsbereiche, die deswegen besonders vielversprechend sind, weil die Innovation sehr große Auswirkungen in Sektoren hat, die einen erheblichen wirtschaftlichen Bedarf befriedigen (neue Verkehrssysteme, Meeresforschung),

— technologische Gebiete, die vielfältige, wissenschaftliche Disziplinen fördern (Weltraumforschung, Meeresforschung).

Wirtschaftliche Kriterien, die auf eine rasche Wettbewerbsfähigkeit hinzielen.

Würde vor allem der Wille zur Verringerung des technologischen Rückstands gegenüber den Vereinigten Staaten nur von Sektor zu Sektor beurteilt und würden die durchzuführenden Aktionen nur auf diese Weise bestimmt, so würden sich die Ergebnisse sehr bald als enttäuschend erweisen. Die Verbesserung der europäischen Position kann nur dann nachhaltig sein, wenn sie als Ganzes unter Berücksichtigung der spezifischen Möglichkeiten der europäischen Länder auf den verschiedenen Gebieten angestrebt wird. Unter diesem Gesichtspunkt müßte zum Beispiel ein Sektor, in dem verschiedene Länder der Gemeinschaft einen Vorsprung haben, als vorrangig angesehen werden, wenn seine Wachstumsperspektiven günstig sind. Ein rückständiger Sektor verdiente nur dann eine besondere Unterstützung, wenn es sich um einen Schlüsselbereich handelt und sein eigenes Potential — an Forschern und Dynamik — eine rasche Verbesserung seiner Lage erwarten läßt.

Diese Orientierungen sollten eine ausgewogene Verteilung der gesamten Bemühungen auf Grundlagenforschung, angewandte Forschung und Entwicklung sicherstellen und ihre notwendige Komplementarität beachten.

Instrumente

15. Die Verwirklichung der Prioritäten sollte mit Hilfe einer Reihe von Instrumenten erfolgen, die den gewünschten Interventionszielen angepaßt sind.

Diese Instrumente sollten innerhalb eines sich aus folgenden Elementen zusammensetzenden allgemeinen Rahmens eingesetzt werden:

— den wichtigsten langfristigen technologischen Zielen entsprechende große Vorhaben. Diese Vorhaben würden sich in erster Linie auf den Erwerb neuer technologischer Erzeugnisse stützen, wobei staatliche Aufträge mit Forschungsverträgen zu verbinden sind. Hierbei sollten systematisch Aufträge an die Industrie und Universitäten weitervergeben werden, um so einen nachhaltigen Einfluß auf die gesamte Forschung auszuüben. Forschungsvertäge und öffentliche Aufträge sollten auch dazu genutzt werden, um die Struktur der Industrie in den Mitgliedsländern und in der Gemeinschaft insgesamt so zu beeinflussen, daß ihre Anpassung an die neuen Bedingungen des internationalen Wettbewerbs gefördert wird;

— Maßnahmen mittleren Umfangs zugunsten industrieller Initiativen, die langfristige und risikoreiche Investitionen auf einem neuen Gebiet mit sich bringen. Beihilfen für die Entwicklung und Forschungsverträge sind hier die geeignetsten Instrumente;

— die Gewährung einfacher Subventionen sollte in der Industrie auf die Unterstützung einer Zusammenarbeit bei der Forschung begrenzt werden.

Mit einer solchen Konzeption ließen sich in jedem Land die verschiedenen selektiven Maßnahmen gruppieren und ihre jeweilige Aufgabe bestimmen. Sie sollte ihre Verlängerung in einem Rahmen für die Konfrontierung zwischen den Mitgliedsländern finden, die die Abstimmung der Prioritäten ergänzt. Eine solche Konfrontierung hätte eine mehrfache Aufgabe zu erfüllen:

— sie sollte Lücken bei den zu treffenden Maßnahmen feststellen;

— im Rahmen der Wirtschaftsunion sollte sie schrittweise die gemeinsamen Kriterien für Forschungsbeihilfen bestimmen, durch die die Wettbewerbsbedingungen verändert werden könnten;

— im Hinblick auf eine gemeinsame Forschungs- und Technologiepolitik hätte sie die Aufgabe:

in zwei oder mehreren Ländern geplante Vorhaben mittlerer Größe zu verbinden und so die Zusammenarbeit von Unternehmen in verschiedenen Ländern im Bereich der Forschung und vor allem der Entwicklung zu fördern,

die Möglichkeit für eine Zusammenarbeit an großen Projekten zu prüfen, die sich dadurch ergibt, daß ein ursprünglich in einem Land geplantes Vorhaben auf mehrere Länder ausgedehnt oder ein neues, aus einer gemeinsamen Initiative hervorgehendes Vorhaben in Angriff genommen wird.

Diese Vorschläge haben noch einen sehr allgemeinen Charakter. Um sie zu präzisieren, sollten die Verfahren der verschiedenen gezielten Interventionen eingehend untersucht werden.

IV. Perspektiven für den Ausbau der Zusammenarbeit in Rahmen der Gemeinschaft

16. Von der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsländern in Form von gemeinsamen oder koordinierten Aktionen sollte der Hauptimpuls für eine gemeinsame Forschungspolitik ausgehen. Als Fortsetzung der in den einzelnen Staaten in Betracht gezogenen selektiven Maßnahmen ist sie von entscheidender Bedeutung für die Orientierung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung in den Mitgliedsländern, die zu oft an die Grenzen ihrer eigenen Möglichkeiten stoßen.

Die bisher in Europa gewählten Modelle der Zusammenarbeit — bi- und trilaterale Projekte, solche,

an denen die sechs Mitgliedsländer beteiligt sind, umfassendere multilaterale Projekte — scheinen keine ausreichend starke Antwort für die auf dem Spiel stehenden Fragen bieten zu können. Deshalb scheint es unerläßlich, die im Rahmen der vorbereitenden Arbeiten für dieses Programm begonnenen internationalen Verpflichtungen oder Verträge in Untersuchungen über die Erfolgsbedingungen für eine technologische und wissenschaftliche Zusammenarbeit zu vertiefen. Ohne die gegenwärtig bereits eingegangenen internationalen Verpflichtungen oder Verträge in Frage zu stellen, könnte eine solche eingehende Analyse dazu beitragen, vor allem die Fehler zu erfassen, die in Zukunft zu vermeiden sind, und die Wege aufzeigen, auf denen zweckmäßigerweise neue Lösungen angestrebt werden könnten.

Bereits jetzt sind einige der Hindernisse für eine Zusammenarbeit aus den Untersuchungen deutlich geworden.

Am häufigsten wird das Problem der „angemessenen Gegenleistung" genannt, das bis heute keine befriedigende Lösung gefunden hat. Da es infolge des Mangels an genügenden Ausgleichsmöglichkeiten schwierig, wenn nicht sogar unmöglich ist, es bei jedem einzelnen Vorhaben zu lösen, sollte es auf der Grundlage der Gesamtheit der Projekte der wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit — oder möglichst auf noch breiterer Grundlage — gelöst werden.

Andere Schwierigkeiten ergeben sich aus der Isolierung der in Angriff genommenen Projekte: Isolierung hinsichtlich der industriellen Verwertung, ungenügende Verbindung mit den entsprechenden nationalen Programmen usw. ...

Schwierigkeiten ergeben sich ebenfalls aus der ungenügenden Anpassung des institutionellen Rahmens (multinationale Institution oder bilateraler Vertrag) an die der Zusammenarbeit gesteckten Ziele.

Diese ersten Resultate bestätigen, daß es angebracht ist, die Gemeinschaft als eine geeignete Basis für den Beginn einer Zusammenarbeit auf neuen Gebieten anzusehen, ohne daß sie an ihren Grenzen haltmachen muß.

Sie legen es jedoch nahe, eine derartige Zusammenarbeit sorgfältig vorzubereiten. Sie sollte

— sich auf eine systematische Gegenüberstellung der nationalen Programme und Haushaltspläne stützen,
— Dispositionen für die gemeinsame Auswertung der Ergebnisse durch Beteiligung der Industrie vorsehen,
— eine Prüfung der Möglichkeiten für eine Abstimmung und Konzertierung der öffentlichen Aufträge umfassen,
— es ermöglichen, das Problem der angemessenen Gegenleistung im Rahmen eines Ausgleichs auf möglichst breiter Basis vorzunehmen.

Ferner sollten von Anfang an vielfältige Ausgestaltungsmöglichkeiten sowohl für die Formen der Zusammenarbeit (gemeinsame Projekte, abgestimmte Maßnahmen oder lediglich die Öffnung nationaler Zentren für Forscher aus Partnerländern) als auch für die Zahl der teilnehmenden Mitgliedstaaten vorgesehen werden, wobei jedoch die notwendige Kohärenz zwischen den verschiedenen Aktionen nicht außer acht gelassen werden darf.

Zu erfüllende Bedingungen

17. Ein Ausbau der wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften erfordert, daß die Mitgliedstaaten dafür ihren politischen Willen zum Ausdruck bringen und sodann die Ziele und Mittel der Zusammenarbeit festlegen und vertraglich regeln.

Jede Zusammenarbeit muß ihren Ausgangspunkt in einer Gegenüberstellung der nationalen Programme und Haushaltspläne sowie gegebenenfalls der geplanten oder gemeinsam mit einigen Mitgliedstaaten in Angriff genommenen Programme finden. Diese Gegenüberstellung sollte es erlauben, die Möglichkeiten für die Zusammenarbeit in Form gemeinsamer oder koordinierter Aktionen in den Bereichen oder bei den Projekten zu klären oder zu erweitern, die entsprechend den Interessen der Mitgliedsländer und der Gemeinschaft bestimmt werden.

Bei der Bestimmung von Aktionen für die Zusammenarbeit kommt es darauf an, solche Verfahren und Modalitäten festzulegen, die zufriedenstellende Voraussetzungen für die Effizienz und die angemessene Gegenleistung bieten. In dieser Hinsicht erscheint es notwendig, daß zugleich mit der Auswahl der Projekte für eine Zusammenarbeit durch Sachverständige auf politischer Ebene baldmöglichst allgemeine Richtlinien für die Verfahren und Modalitäten erarbeitet werden. Ohne einen zu starren Charakter anzunehmen, könnten diese Richtlinien von den folgenden Grundsätzen ausgehen:

— Für die Bereiche oder Projekte, an denen sämtliche Mitgliedstaaten interessiert sind, sollten soweit wie möglich gemeinsame Programme aufgestellt und in Angriff genommen werden.
— Für diejenigen Bereiche oder Projekte, an denen nur einige Mitgliedstaaten unmittelbar teilnehmen möchten, wäre es unumgänglich, die Art und Weise festzulegen, wie die Interessen der nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten und die Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes berücksichtigt werden.

Auf jeden Fall sollte die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedsländern so gestaltet sein, daß eine Abstimmung der mit dem bestehenden Programm verbundenen öffentlichen Aufträge ermöglicht und die Durchführung von Abkommen oder Zusammenschlüssen zwischen den mit ihrer Ausführung beauftragten Unternehmen erleichtert werden.

Einzuleitende Maßnahmen

18. Entsprechend der oben umrissenen Perspektiven sollten sich die Regierungen der Mitgliedstaaten schon jetzt um eine systematische Gegenüberstellung des Potentials, der Programme und der Orientierungen der einzelnen Länder sowie eine Bilanz der laufenden Zusammenarbeit bemühen. Dies könnte einhergehen einmal mit der schrittweisen Erarbei-

tung eines gemeinschaftlichen Mechanismus zur Konsultation und Vorbereitung wissenschaftlicher und technologischer Entscheidungen von „europäischem Interesse" und zum anderen mit der Bestimmung der Modalitäten für den Ausgleich zwischen verschiedenen Programmen, um dem Problem der angemessenen Gegenleistung gerecht zu werden. Die Zweckmäßigkeit einer gemeinschaftlichen Finanzierung wäre um so leichter zu beurteilen, je mehr sich systematisch eine Konfrontation entwickelt.

Bereits jetzt erscheint es wünschenswert:

— ein Verfahren für die regelmäßige Konfrontation der nationalen Programme festzulegen,

— eine Bilanz der laufenden Zusammenarbeit aufzustellen und die Gebiete oder Wege zu bestimmen, bei denen konzertierte oder in Zusammenarbeit durchzuführende Aktionen in Betracht gezogen werden könnten.

Konfrontation der Programme

19. Entsprechend dem vom Rat in seiner Sitzung am 31. Oktober 1967 zum Ausdruck gebrachten Wunsch sollte regelmäßig eine Konfrontation der nationalen Pläne, Programme und Haushaltspläne erfolgen. Sie sollte zu einer gegenseitigen Information über die von jedem Land getroffenen wesentlichen Optionen führen und zunehmend ihre Abstimmung zu sichern suchen. In spezifischen Bereichen der Forschung und Technologie wäre es ihre Aufgabe, die Ziele und Programme zu präzisieren und daran anschließend diejenigen unter ihnen zu ermitteln, bei denen durch eine Zusammenarbeit die beste Verwendung der vorhandenen Ressourcen gewährleistet würde. Für diese Konfrontation sollten in bestimmten Fällen Regierungssachverständige, Wissenschaftler und Vertreter der Industrie hinzugezogen werden. Sie sollte sich auf eine permanente Bestandsaufnahme der nationalen Forschungsmittel stützen, die von den von den Mitgliedsländern und der OECD erstellten Bestandsaufnahmen ausgeht.

Schließlich wären Untersuchungen über die künftige Entwicklung durchzuführen, um diese Konfrontation durch langfristige Überlegungen zu ergänzen.

Konzertierung und Zusammenarbeit

20. Ohne das Ergebnis der oben dargelegten Gegenüberstellungen abzuwarten, wäre unmittelbar eine weitere Aufgabe in Angriff zu nehmen: Die bereits eingeleiteten Programme für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Atomforschung (die teilweise schon im Rahmen des Euratomvertrages koordiniert wird), des Weltraums und der Luftfahrt sollten eingehend geprüft werden. Eine solche Prüfung, durch die bestehende internationale Vereinbarungen und Organisationen keineswegs in Frage gestellt werden sollen, könnte zu einer globalen Erfahrungsbilanz der bisher entwickelten Projekte führen, die aufgetretenen Schwierigkeiten feststellen und die Probleme erfassen, die bisher keine für die beteiligten Länder befriedigende Lösung gefunden haben. Sie könnte es überdies den Mitgliedstaaten erleichtern, gemeinsame Leitlinien hinsichtlich der Ziele dieser Programme zu erarbeiten sowie die zu erwartende industrielle Nutzung der Ergebnisse und die Verfahren dafür festzulegen. Dabei sollten insbesondere die Mittel überlegt werden, durch die eine Annäherung der nationalen, bi- oder multilateralen sowie gemeinschaftlichen Anliegen und Interessen erleichtert wird. Außerdem sollten die Fragen behandelt werden, die sich auf den möglichen Absatzmarkt in der Gemeinschaft und die Erarbeitung von technologischen Programmen der sechs Mitgliedstaaten beziehen, die zu den bestehenden zwei- oder mehrseitigen Aktionen komplementär sind.

21. Gleichzeitig sollte die Untersuchung neuer Gebiete in die Wege geleitet werden, die große Möglichkeiten für eine Koordinierung und Zusammenarbeit bieten. Die Arbeitsgruppe „Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung" des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik hat dafür eine umfassende Erhebung bei den Mitgliedstaaten vorgenommen und die Vorschläge miteinander konfrontiert, wobei sie vor allem drei Kriterien zugrunde gelegt hat:

— Übereinstimmung der Vorschläge der Mitgliedstaaten,

— offensichtliches kurzfristiges und mittelfristiges Interesse der Gemeinschaft,

— spezifische Zweckmäßigkeit (offensichtliche Doppelarbeit bei einigen Forschungsprogrammen in den Mitgliedsländern, baldige Entscheidungen auf internationalem Niveau, z. B. auf dem Gebiet des Fernmeldewesens).

Ausgehend von dem vom Ausschuß an den Rat übermittelten Bericht der Arbeitsgruppe hat dieser sieben Gebiete bestimmt, die vorrangig geprüft werden sollen:

— Informationsverarbeitung und -verbreitung

— Fernmeldewesen

— neue Verkehrsmittel

— Ozeanographie

— Metallurgie

— Umweltbelästigung

— Meteorologie

22. Außerdem bieten sich sofort zwei weitere Gruppen wichtiger Maßnahmen für eine Zusammenarbeit an.

Die Möglichkeit, eine konzertierte Politik der Auftragserteilung für solche Gebiete in die Wege zu leiten, die einen hohen Grad von Forschung und Entwicklung in sich vereinigen, sollte mit größter Aufmerksamkeit geprüft werden [1]).

Ein anderes Gebiet für mögliche Maßnahmen ist die Koordinierung oder sogar der Zusammenschluß öffentlicher Forschungszentren, deren Arbeit sich auf Probleme von allgemeinem Interesse bezieht: Brük-

[1]) vgl. § 16 des Kapitels III

ken und Straßen, industrielle Sicherheit, Städtebau, medizinische Forschung usw.

23. Schließlich wäre die Errichtung eines europäischen Dokumentations- und Informationsnetzes dringlich, das die gesammelten Daten der Industire in einer für sie geeigneten Form zur Verfügung stellen könnte. Es sollte in diesem Zusammenhang schrittweise ein europäisches System zur Erfassung, Verarbeitung und Verbreitung von Kenntnissen errichtet werden (insbesondere durch einheitliche Normen und Klassifikationen), das sich auf die auf nationaler und europäischer Ebene (insbesondere im Rahmen von Euratom und ESRO) bestehenden Zentren stützt. Dieses System wäre so zu entwickeln, daß alle Bereiche Zugang zu den Informationen erhalten: Es sollte ganz besonders die Bildung eines europäischen Zentrums zur „Auswertung fortgeschrittener Techniken" geprüft werden.

24. Wie bereits der Rat beschlossen hat, ist es außerdem notwendig, die Mittel für eine koordinierte Ausbildung und einen intensiveren Austausch von Wissenschaftlern zu prüfen. Dabei könnte eventuell auch überlegt werden, ob die Schaffung einer europäischen Universität zweckmäßig ist, die eine wichtige Rolle für die Förderung der Grundlagenforschung in den Ländern der Gemeinschaft spielen könnte.

KAPITEL VI

Politik zur Förderung der Ersparnisbildung und der Finanzierung der Investitionen

I. Grundlagen und allgemeine Ziele der Politik zur Förderung der Ersparnisbildung

Notwendigkeit einer Erhöhung der Gesamtersparnisse

1. Ein kräftiges und zugleich inflationsfreies Wachstum hängt in den kommenden Jahren in erheblichem Maße von der Aufbringung eines für die Finanzierung der erforderlichen Investitionen ausreichenden Sparvolumens ab.

Nach dem neuesten Stand der nationalen Projektionen für den Zeitraum 1966 bis 1970 dürften die unmittelbar produktiven Investitionen, von denen in großem Maße das Wachstum der Wirtschaft, ihre Modernisierung und ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Nichtmitgliedsländern abhängen, volumenmäßig mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate zunehmen, die für die meisten Länder zwischen 3,7 und 5,9 % liegen und für Italien sogar 13,1 erreichen dürfte. Diese Wachstumsrate liegt mehr oder weniger deutlich über derjenigen des Bruttoinlandsprodukts. Die Zunahme der öffentlichen Investitionen dürfte noch größer sein; denn in den meisten Ländern wird eine Zunahme von 5,3 bis 9,7 % und für Italien sogar von 17,7 % vorausgeschätzt, d. h. insgesamt ein doppelt so rasches Wachstum wie für das Bruttoinlandsprodukt. Nur der Wohnungsbau dürfte relativ langsam zunehmen; doch könnte im Hinblick auf die voraussichtliche Baupreisentwicklung zumindest in einigen Mitgliedsländern ebenfalls mit erheblichen Finanzierungsproblemen zu rechnen sein.

Das Hauptproblem ist es somit, ein ausreichendes Gleichgewicht zwischen den rasch wachsenden Investitutionen und den für ihre Finanzierung erforderlichen Ersparnissen zu sichern. Die Wahrung der internen Stabilität und des Gleichgewichts der Zahlungsbilanz sowie die Gewährleistung eines hohen Beschäftigungsstandes setzen daher in den kommenden Jahren zugunsten der Ersparnisbildung ein im Vergleich zur Zunahme des Bruttoinlandsprodukts weniger rasches Wachstum des Verbrauchs voraus. Eine Politik zur Erhöhung der Gesamtersparnis ist daher wesentlich. Auf Grund des Umfangs des Finanzierungsbedarfs sowie seiner Zusammensetzung sollte diese Politik darauf hinzielen, grundsätzlich alle Quellen der Ersparnisbildung zu fördern und gleichzeitig die Ersparnisbildung des Staates, der Unternehmen und der privaten Haushalte zu entwickeln, wobei jedoch entsprechend der verschiedenen Lage in den einzelnen Mitgliedsländern die jeweilige Entwicklung unterschiedlich sein kann.

Tabelle 1

Bruttoinlandsinvestitionen und ihre Finanzierung

Durchschnitt 1962 bis 1966

in Mrd. Dollar

	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Belgien	Luxemburg [1]	Vereinigtes Königreich	Vereinigte Staaten
1. Öffentliche Haushalte								
Bruttoanlageinvestitionen	4,54	2,47	1,47	0,80	0,43	28,09	3,76	17,38
Bruttoersparnis	7,27	3,57	1,26	0,74	0,18	37,62	2,57	19,81
Finanzierungsüberschuß (+) oder -defizit (−) des Sektors	+2,73	+1,10	−0,21	−0,06	−0,25	+ 9,53	−1,19	+2,43
2. Unternehmen und private Haushalte								
Bruttoinvestitionen der Unternehmen	23,20	16,74	10,03	3,67	2,90	154,96	13,86	96,87
Bruttoersparnis der Unternehmen	11,38	9,47	5,15	2,22	1,74	81,97	10,04	76,91
Bruttoersparnis der privaten Haushalte	8,96	5,54	6,02	1,59	1,42	54,04	4,81	24,93
Finanzierungsüberschuß (+) oder -defizit (−) des Sektors	−2,86	−1,73	+1,14	+0,14	+0,26	−18,95	+0,99	+4,97
3. Volkswirtschaftliche Rechnung insgesamt								
Bruttoinvestitionen	27,74	19,21	11,50	4,47	3,33	183,05	17,62	114,25
(davon Wohnungsbau)	(5,87)	(5,14)	(3,60)	(0,78)	(0,82)	(.)	(3,16)	(26,12)
Volkswirtschaftliche Bruttoersparnis	27,61	18,58	12,43	4,55	3,34	173,63	17,42	121,65
Finanzierungsüberschuß (+) oder -defizit (−) der Volkswirtschaft insgesamt	−0,13	−0,63	+0,93	+0,08	+0,01	− 9,42	−0,20	+7,40

[1] in Millionen Dollar, Durchschnitt 1962 bis 1964

Quelle: SAEG, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1957 bis 1966, Ausgabe 1968; Vereinigtes Königreich: National Income and Expenditure 1967; Vereinigte Staaten: OECD Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1956 bis 1966

Tabelle 2

Ersparnisbildung in v. H. der Bruttoinvestitionen und des Bruttosozialprodukts

(Durchschnitt 1962 bis 1966)

	Deutschland		Frankreich		Italien	
	% der BI	% des BSP	% der BI	% des BSP	% der BI	% des BSP
1. Öffentliche Haushalte						
Bruttoanlageinvestitionen	16,37	4,38	12,86	2,83	12,78	2,81
Bruttoersparnis	26,21	7,01	18,58	4,09	10,96	2,41
Finanzierungsüberschuß (+) oder -defizit (−)	+ 9,84	+2,63	+5,72	+1,26	−1,82	−0,40
2. Unternehmen und private Haushalte						
Bruttoinvestitionen	83,63	22,36	87,14	19,19	87,22	19,16
(davon Wohnungsbau)	(21,16)	(5,66)	(26,76)	(5,89)	(31,30)	(6,88)
Bruttoersparnis der Unternehmen	41,02	10,97	49,30	10,86	44,78	9,84
Bruttoersparnis der privaten Haushalte	32,30	8,64	28,84	6,35	52,35	11,50
Finanzierungsüberschuß (+) oder -defizit (−) dieses Sektors	−10,31	−2,75	−9,00	−1,98	+9,91	+2,18
3. Volkswirtschaftliche Bruttoersparnis	99,53	26,62	86,72	21,30	108,9	23,75
Finanzierungsüberschuß (+) oder -defizit (−) der Volkswirtschaft insgesamt	− 0,47	−0,12	−3,28	−0,72	+8,9	+1,78

[1]) Durchschnitt 1962 bis 1964

Quelle: SAEG, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1957 bis 1966 — Ausgabe 1968; Vereinigtes Königreich: National Income and Expenditure 1967; Vereinigte Staaten: OECD Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1956 bis 1966

Niederlande		Belgien		Luxemburg [1])		Vereinigtes Königreich		Vereinigte Staaten	
% der BI	% des BSP	% der BI	% des BSP	% der BI	% des BSP	% der BI	% des BSP	% der BI	% des BSP
17,90	4,71	12,91	2,77	15,3	5,0	21,34	4,06	15,21	2,69
16,55	4,35	5,41	1,16	20,5	6,6	14,58	2,78	17,34	3,05
−1,35	−0,36	−7,50	−1,61	+5,2	+1,6	−6,76	−1,28	+2,13	+0,36
82,10	21,59	87,09	18,70	84,7	27,4	78,66	14,98	84,79	14,93
(17,45)	(4,59)	(24,62)	(5,29)	(.)	(.)	(18,14)	(3,42)	(22,86)	(4,02)
49,66	13,06	52,25	11,22	44,8	14,5	56,98	10,85	67,92	11,85
35,57	9,35	42,64	9,15	29,5	9,5	27,30	5,20	21,82	3,84
+3,13	+0,82	+7,80	+1,67	−10,4	−3,4	+5,62	+1,07	+4,35	+0,76
101,78	26,76	100,30	21,53	94,8	30,6	98,86	18,83	106,48	18,74
+1,78	+0,46	+0,30	+0,06	−5,2	−1,8	−1,14	−0,21	+6,48	+1,12

Tabelle 3

Bruttoersparnisbildung der öffentlichen Haushalte im Verhältnis zu den Investitionen dieses Sektors

in %

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
I. Vor den Vermögensübertragungen [1]							
Deutschland	247	245	202	166	166	139	142
Frankreich	177	172	120	136	163	152	144
Italien	112	138	139	122	131	33	26
Niederlande	145	145	111	86	81	93	97
Belgien	(1)	18	41	17	69	30	46
Luxemburg	164	206	129	134	138	.	.
Vereinigtes Königreich	61	69	92	46	52	62	88
	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
II. Nach den Vermögensübertragungen [2]							
Deutschland	199	187	138	122	124	90	96
Frankreich	114	121	73	85	108	103	93
Italien	90	94	97	83	95	(1)	(1)
Niederlande	118	102	88	72	70	80	82

[1] negative Zahl
[2] außer für Belgien, Luxemburg, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten

Quelle: SAEG, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1957 bis 1966, Ausgabe 1968: Vereinigtes Königreich: National Income and Expenditure 1967; Vereinigte Staaten: OECD Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1956 bis 1966.

Tabelle 4

Aufgliederung der Nettokapitalanlagen der nicht finanziellen Sektoren

(durchschnittlicher Prozentsatz für den Zeitraum)

	Deutschland (1960 bis 1964)	Frankreich (1959 bis 1963)	Italien (1963 bis 1965)	Niederlande (1960 bis 1964)	Belgien (1959 bis 1963)	Vereinigtes Königreich (1962 bis 1965)	Vereinigte Staaten (1960 bis 1964)
1. Wertpapieranlagen	19,3	15,3	22,0	14,0	31,8	−9,0	10,7
Festverzinsliche Wertpapiere	12,8	8,5	11,0	.	21,1	.	11,8
Aktien	6,5	6,8	11,0	.	10,6	.	−1,1
2. Anlagen bei Banken	32,7	40,5	58,0	23,6	35,2	35,0	31,0
Bargeld	} 12,0	} 31,5	6,0	7,9	} 19,5	} 35,0	} 6,1
Sichteinlagen			23,0	7,0			
Termineinlagen	1,8	} 6,4	} 25,0	3,7	5,0		} 24,9
Spareinlagen	4,3			4,9	4,5		
Sonstige Einlagen (mit Ausnahme der Wertpapierkäufe)	14,6	2,6	4,0	0,1	6,3	.	.
3. Anlagen beim öffentlichen finanziellen Sektor [1]							
(mit Ausnahme der Wertpapieranlagen)	−2,5	17,9	.	−1,3	.	9,0	9,2
Schatzanweisungen	.	5,7	.	−0,8	0,1	−0,3	.
4. Anlagen bei den anderen Finanzinstituten							
(mit Ausnahme der Wertpapierkäufe)	33,0	26,3	20,0	61,8	32,9	65,0	49,0
Sparkassen	18,4	20,0	8,0	22,7	15,7	5,0	27,2
Spezialkreditinstitute	5,0	3,6	5,0	.	2,7	22,0	1,5
Pensionskassen und Versicherungsunternehmen	9,6	2,7	7,0	39,1	14,4	38,0	20,3
5. Sonstige Anlagen	17,5 [2]	.	.	1,8	.	.	.
6. insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

[1]) Die Definition des öffentlichen finanziellen Sektors, d. h. der öffentlichen Haushalte ist von Land zu Land verschieden.

[2]) Im wesentlichen die Einlagen, die der öffentliche Sektor über öffentliche Finanzierungsorganismen dem Wohnungsbau zur Verfügung stellt.

Quelle: OECD, CTI. Für Deutschland und Frankreich wurden die Zahlen so aufgegliedert, daß die Mittel, die den Sparkassen anvertraut wurden, von den Mitteln des Banksystems und der Spezialkreditinstitute getrennt ausgewiesen wurden.

Bedingungen und Grenzen der Förderung der öffentlichen Ersparnisbildung

2. Unter der Annahme unveränderter Steuertarife dürften die Steuereinnahmen — wie im ersten Programm [1]) aufgezeigt wurde — nur etwas schneller steigen als das Bruttoinlandsprodukt. Unter dieser Einschränkung kann sich die Sparquote der öffentlichen Haushalte [2]) nur erhöhen, wenn die laufenden Ausgaben ihrerseits nicht rascher zunehmen. Zwar werden die öffentlichen Verwaltungen entsprechend den Leitlinien des ersten Programms die Zunahme der laufenden Ausgaben zu bremsen suchen, doch können sie dies meistens nur innerhalb bestimmter Grenzen tun, da es sich zum Teil um Ausgaben für die Berufsausbildung oder die Forschung handelt, die für die strukturelle Anpassung der Wirtschaft notwendig sind, um Ausgaben, die an das Funktionieren der Infrastruktur gebunden sind, oder um Sozialleistungen. Andererseits könnte die öffentliche Ersparnis auch durch Anhebung der Steuersätze gesteigert werden, doch würde eine solche Politik rasch auf wirtschaftliche und psychologische Grenzen stoßen.

Aus diesen Gründen und in Anbetracht der für den Zeitraum 1966—70 in den meisten Mitgliedsländern vorgesehenen außerordentlich raschen Zunahme der öffentlichen Investitionen ist es nicht sicher, ob die öffentliche Ersparnis immer rasch genug steigen wird, um die öffentlichen Investitionen voll zu finanzieren. Der Staat könnte in jedem Fall, wie es bis 1962 in den meisten Ländern und in Deutschland sowie in Frankreich sogar bis 1965 noch der Fall war [3]), nicht mehr über Finanzierungsüberschüsse verfügen, mit denen er zur Finanzierung der Investitionen anderer Bereiche beitragen kann. Da der Staat andererseits weiterhin bestimmte Kapitalübertragungen zugunsten der privaten Haushalte und der Unternehmen vornehmen muß — namentlich zugunsten der öffentlichen Unternehmen, und dies trotz der im ersten Programm unterstrichenen Notwendigkeit einer progressiven Beseitigung ihrer Defizite durch eigene Einnahmen —, ist es wahrscheinlich, daß die öffentliche Hand nicht in allen Mitgliedstaaten ihre gesamten direkten oder indirekten Investitionslasten ohne einen erheblichen Rückgriff auf externe Finanzierungsmittel decken kann. Wenn dabei inflationistische Wirkungen vermieden werden sollen, wird er die erforderlichen zusätzlichen Mittel auf den Kapitalmärkten aufnehmen müssen.

Bedingungen und Grenzen der Förderung der Ersparnisbildung der Unternehmen

3. Es ist wünschenwert, daß auch die Ersparnisbildung der Unternehmen sich in den kommenden Jahren günstiger entwickelt, als in der jüngsten Vergangenheit. Andernfalls ist es zweifelhaft, ob das in den Projektionen für die Investitionen vorgesehene Wachstum erreicht wird. Allerdings wird die Ersparnisbildung der Unternehmen kaum nennenswert durch Einbehaltung eines höheren Gewinnanteils im Unternehmen gesteigert werden können. Dieser Anteil ist bereits verhältnismäßig groß und kann eine gewisse Grenze nicht überschreiten, wenn nicht den Aktiengesellschaften die Unterbringung neuer Aktienemissionen an der Börse erschwert werden soll. Deshalb bestehen etwaige Möglichkeiten nur in einer Verbesserung der Gewinne oder Gewinnmargen. Die Unternehmen werden in den kommenden Jahren die dafür notwendigen Anstrengungen ergreifen müssen. Dazu sollen sie ständig eine höhere Leistungsfähigkeit anstreben und insbesondere eine größere Innovationsfähigkeit zeigen, die eine wesentliche Gewinnquelle darstellt. Die Unternehmen könnten dabei durch die in den übrigen Kapiteln dieses Programms vorgezeichneten Aktionen, die auf einen aktiven Beitrag der Wirtschaftspolitik zur Verstärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen abzielen, eine erhebliche Stütze finden.

Nur unter diesen Bedingungen könnte mittelfristig eine Verbesserung der Gewinnmargen der Unternehmen und damit trotz der relativ starken Zunahme ihres Investitionsbedarfs tendenziell eine Erhöhung der Selbstfinanzierungsquote erwartet werden. Jedenfalls wird dies nur nach und nach möglich sein, wobei von einer sehr niedrigen Selbstfinanzierungsquote ausgegangen wird. Aus diesem Grunde wird auch der Unternehmenssektor nicht darauf verzichten können, in den nächsten Jahren weitgehend auf externe Finanzierungsmittel, d. h. in der einen oder anderen Form auf dem Kapitalmarkt zurückgreifen müssen.

Steigerung der Ersparnisbildung der privaten Haushalte und Rolle des Kapitalmarktes

4. Es ist ein besonderes Kennzeichen für den Sektor der privaten Haushalte, daß er Finanzierungsüberschüsse hat, die zur Finanzierung der übrigen Bereiche beitragen können. Dazu müssen diese Mittel über den Kapitalmarkt — d. h. die Gesamtheit der Mechanismen zur Bildung und Sammlung freiwilliger Ersparnisse und zu ihrer Weiterleitung an die einzelnen Gruppen von Kapitalnehmern — fließen. Doch kann man angesichts der Erfahrungen in den vergangenen Jahren zweifeln, ob die Kapitalmärkte der Mitgliedsländer in der Lage sein werden, die an sie gestellten Aufgaben in zufriedenstellender Weise zu erfüllen, wenn man sich nicht durch eine entsprechende Politik um eine Verbesserung ihrer Funktionsweise bemüht mit dem Ziel, ihnen ein ausreichendes Sparvolumen der privaten Haushalte zufließen zu lassen und die optimale Verwendung dieser Mittel zu sichern.

Die Sparquote der privaten Haushalte ist in der Gemeinschaft zwar relativ hoch. Aber angesichts des Investitionsbedarfs in den kommenden Jahren scheint ein weiterer Anstieg erforderlich. Außerdem

[1]) Kapitel V

[2]) Unter öffentlichen Haushalten werden im folgenden die öffentlichen Verwaltungen im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung verstanden. Sie umfassen den Staat, die anderen Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung, jedoch nicht die öffentlichen Unternehmen (Bahn, Post, Regiebetriebe, verstaatlichte Unternehmen usw.)

[3]) siehe nachstehende Tabelle 1.

zeigt die Struktur der privaten Ersparnis erhebliche Mängel, die beseitigt werden müssen. Einmal wird in den meisten Mitgliedsländern ein übermäßig großer Teil dieser Ersparnis gehortet und dient nicht zur Investitionsfinanzierung, d. h. fließt nicht den Geld- und Kapitalmärkten zu. Die Anlagen sind überdies in allen Mitgliedstaaten sehr liquide, da im allgemeinen Formen des Kontensparens bei Sparkassen, Banken oder bestimmten spezialisierten Kreditinstituten gegenüber der Anlage in Wertpapieren oder dem Vertragssparen der Vorzug gegeben wird. Angesichts des mittel- und langfristigen Finanzierungsbedafs ist daher das Volumen der dafür unmittelbar verfügbaren Ersparnis im allgemeinen unzureichend. Hinzu kommt eine unbefriedigende Zusammensetzung der Anlagen; der relativ niedrige Anteil der risikotragenden Anlagen wirft gerade in einer Phase Probleme auf, in der die Verstärkung der Finanzstrukturen der Unternehmen bei der Beschaffung der erforderlichen externen Finanzierungsmittel vorzugsweise einen Rückgriff auf Aktienemissionen oder andere Formen von Beteiligungskapital erforderlich macht.

Zwischen Kapitalangebot und -nachfrage, wie sie tendenziell auf dem Markt auftreten, zeigen sich somit allgemein in den Mitgliedsländern erhebliche Anpassungsmängel. Ohne Zweifel beruhen sie u. a. auf der Tatsache, daß sich unter dem Einfluß der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung seit Beginn dieses Jahrhunderts der Kreis der sparfähigen Bevölkerung erheblich gewandelt hat. Im Verhältnis zu den sich daraus ergebenden Veränderungen in den Verhaltensweisen sind bisher keine ausreichenden Anstrengungen zur Anpassung der Anlageformen an den Bedarf des anlagensuchenden Publikums unternommen worden. Das gilt im allgemeinen vor allem für Anlageformen, die einem bestimmten Sparziel oder der Deckung eines bestimmten Risikos dienen (z. B. Anschaffung einer Wohnung oder Todesfall). Außerdem hat man sich nicht um eine genügende Verbreiterung solcher Anlageformen bemüht, durch die sowohl den Motiven der Werterhaltung und der Mobilität Rechnung getragen wird, die ein wesentlicher Grund für die Kurzfristigkeit der Anlagen der Sparer sind. Dies erklärt vor allem, daß unter den gegenwärtigen Umständen die Kapitalmärkte der Gemeinschaft im allgemeinen nicht in der Lage sind, das unerläßliche Finanzierungsgleichgewicht hinreichend zu sichern.

5. Gegenwärtig tragen die verschiedenen Kapitalmärkte nichtsdestoweniger in erheblichem Umfang, und zwar in allen Mitgliedstaaten in annähernd dem gleichen Verhältnis, zur Finanzierung der Bruttoanlageinvestitionen bei. Allerdings konnte dies nur mit Hilfe einer weitgehenden Inanspruchnahme besonderer von den Kapitalsammelstellen eingeführten Techniken erreicht werden. Einige Kapitalsammelstellen beschränken sich auf die Umverteilung, indem sie in der einen oder anderen Form langfristige Mittel sammeln und die für sie entsprechenden Verwendungszweck wählen. Dies ist insbesondere beim Vertragssparen für Zwecke der Vorsorge bei Versicherungsgesellschaften, Pensionskassen, Pensionsfonds von Unternehmen der Fall, die die technischen Reserven, deren Verwaltung ihnen obliegt, unter den verschiedenen Anlagen auf dem Kapitalmarkt und Sachanlagen aufteilen. Bestimmte Spezial-Kreditinstitute manchmal sogar auch die Staatskasse selbst, sammeln Mittel auf den Wertpapiermärkten und leihen sie an die einzelnen kapitalsuchenden Unternehmen oder öffentlichen Körperschaften aus, die sich nicht direkt an den Markt wenden oder ihn nicht unter günstigen Bedingungen in Anspruch nehmen können.

Die globale Unzulänglichkeit der verfügbaren langfristigen Mittel gegenüber dem gesamten mittel- und langfristigen Finanzierungsbedarf veranlaßt bestimmte Finanzierungsinstitute, „Transformationen" hinsichtlich der Dauer der Ersparnisse vorzunehmen, d. h. ihnen anvertraute Sicht- oder kurzfristige Termineinlagen für mittel- oder langfristige Finanzierungen zu nutzen. An dieser „Transformation" beteiligen sich die Banken und manchmal die Staatskasse, vor allem aber auch die Sparkassen. Diese Art von Operationen kann jedoch bestimmte Grenzen nicht ohne Gefahr für das Währungs- und Kreditsystem überschreiten.

6. Außerdem sind die verschiedenen Kreditversorgungswege, über die der größte Teil der auf den Kapitalmärkten der Mitgliedsländer angebotenen Ersparnisse fließt, im allgemeinen durch eine ziemlich weitgehende Spezialisierung gekennzeichnet. Infolgedessen zerfällt der Kapitalmarkt in zahlreiche, mehr oder weniger stark voneinander abgeschlossene Teilmärkte. Diese Spezialisierung ist in bestimmten Fällen für die daran teilnehmenden Finanzierungsinstitute mit Privilegien verschiedener Art verbunden, durch die die Finanzierung von als vorrangig erachteten Investitionen erleichtert werden soll. Daneben bestehen für den Staat und die öffentlichen Unternehmen oft Vorzugsbedingungen für den Zugang zum Kapitalmarkt. Obgleich die Situation von einem Mitgliedstaat zum anderen unterschiedlich ist, begegnen sich doch in keinem von ihnen Kapitalangebot und -nachfrage vollkommen unter „Marktbedingungen" in herkömmlichen Sinne. Sie werden vom Staat manchmal zugunsten bestimmter als prioritär festgesetzter Finanzierungsbedürfnisse beeinflußt. Die Folge ist, daß die durch die Bevorzugung bei der Art der Mittelverteilung Begünstigten sich den sich aus dem freien Ausgleich von Kapitalnachfrage und -angebot ergebenden Anpassungsnotwendigkeiten entziehen können und diese die nicht-privilegierten Kapitalnehmer daher um so härter treffen. Man kann sich daher fragen, ob unter den derzeitigen Bedingungen die Abkapselung und die Privilegierung bestimmter Märkte gegenwärtig noch ebenso zweckmäßig sind wie früher und ob nicht bei ihrem Abbau die Anziehungskraft der Kapitalmärkte und ihre Effizienz als Instrumente der Verteilung der Finanzierungsmittel auf die einzelnen kapitalsuchenden Gruppen gewinnen würden. Diese Frage ist von um so größerer Bedeutung, als sich wie bereits festgestellt wurde, aller Wahrscheinlichkeit nach der von den öffentlichen Kapitalnehmern auf die Kapitalmärkte der Mitgliedsländer ausgeübte Nachfragesog im Laufe der nächsten Jahre zu verstärken droht.

7. Zu diesen Abkapselungen nach innen kommen auch solche gegenüber den anderen Mitgliedsländern, so daß die freien Kapitalbewegungen zwischen ihnen nicht gewährleistet sind, die für das Funktionieren einer echten Wirtschaftsunion notwendig sind. Abgesehen davon, daß die Erweiterung der Märkte für eine bessere Anpassung von Kapitalangebot und -nachfrage einen technisch günstigen Faktor darstellen kann, machen die Herstellung der Zollunion, die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und der freie Dienstleistungsverkehr sowie die Durchführung gemeinsamer Politiken auf jeden Fall den Ausbau der Beziehungen zwischen den Kapitalmärkten der Mitgliedsländer sowie die zunehmende Verflechtung dieser Märkte notwendig, wie es auch im Vertrag von Rom vorgesehen ist. Insbesondere wäre es schwer verständlich, wenn multinationale Unternehmen — deren Notwendigkeit bereits in Kapitel II unterstrichen wurde — ihre Finanzierung nicht frei auf einer entsprechenden Grundlage aufbauen könnten. Die Tatsache, daß die Hindernisse für den freien Kapitalverkehr zwischen den Ländern der Gemeinschaft mehr und mehr in der einen oder anderen Form umgangen werden, unterstreicht die Dringlichkeit, die Bedingungen zu schaffen, die eine schrittweise Herstellung eines europäischen Kapitalmarktes und die Entwicklung einer gemeinsamen Politik hinsichtlich der Beziehungen mit den Nichtmitgliedsländern ermöglichen.

8. Aus den vorstehend dargelegten Angaben ergibt sich die Notwendigkeit, verschiedene Probleme zu lösen, die miteinander in engem Zusammenhang stehen. Vor allem ist es notwendig, das Kapitalangebot der privaten Haushalte zu verbessern, damit den Investoren mehr langfristige Mittel zur Verfügung zu stellen und die Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte innerhalb der Mitgliedstaaten und über ihre Grenzen hinweg innerhalb der Gemeinschaft zu steigern, mit dem Ziel, eine optimale Verwendung der Ressourcen zu erleichtern.

9. Die Mitgliedstaaten sollten ihre Kapitalmarktpolitiken gleichläufig und in gegenseitiger Abstimmung verfolgen. Zwar sind die wichtigsten Probleme ihrer Kapitalmärkte weitgehend ähnlich, doch weist der Aufbau dieser Märkte erhebliche Unterschiede auf. Der Ausgleich von Finanzierungsüberschuß und -bedarf des Staates, der Unternehmen und der privaten Haushalte ist von Land zu Land verschieden, weswegen auch die Funktionsweise der Märkte unterschiedlich ist. Außerdem sind die internationalen Finanzierungsgeschäfte trotz der bestehenden Beschränkungen bereits erheblich ausgebaut worden. Infolgedessen beeinflussen viele nationale Maßnahmen unmittelbar auch die Funktionsweise der Kapitalmärkte in den übrigen Mitgliedstaaten. Dies verlangt eine gemeinsame Konzeption und ein gemeinsames Vorgehen bei der Vornahme der notwendigen Anpassung.

Eine Koordinierung ist um so notwendiger, als die Kapitalmarktpolitik in beachtlichem Maße dazu beitragen kann, die Anpassung und Kohärenz der verschiedenen im Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik definierten Leitlinien zu gewährleisten, durch die ein gleichgewichtiges Wirtschaftswachstum gesichert werden soll. Es sei hier daran erinnert, daß diese Leitlinien einmal auf die Erhöhung des Waren- und Dienstleistungsangebots hinzielen, zum anderen auf eine stabilitätskonforme Entwicklung der monetären Nachfrage. Eine auf eine größere Wirksamkeit der Finanzierungsmechanismen ausgerichtete Politik strebt mit der Erhöhung des Volumens, der „Qualität" und der Mobilität des Kapitals unmittelbar das erste Ziel an. Sie trägt aber auch — zusammen mit der Einkommenspolitik — zur Verwirklichung des zweiten Zieles bei, indem sie darauf ausgerichtet ist, einen zunehmenden Teil der Kaufkraft der privaten Haushalte für die Investitionsfinanzierung nutzbar zu machen.

II. Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte

Direkte Förderung der Ersparnisbildung der privaten Haushalte

10. Die Durchführung der erforderlichen Investitionen setzt voraus, daß sich die Wirtchaftspolitik in den kommenden Jahren bemüht, sowohl die Ersparnisbildung der privaten Haushalte zu entwikkeln, als auch die für die Finanzierung der Investitionen verfügbare Ersparnis zu Lasten der Hortung zu erhöhen und unter den verschiedenen Anlageformen insbesondere die dauerhaften Anlagen zu fördern.

Dabei dürfte ein hohes gesamtwirtschaftliches Wachstum zusammen mit der Erhöhung der individuellen Einkommen unter der Voraussetzung, daß die Preisstabilität gewahrt wird, tendenziell zu einer Erhöhung der Sparquote der privaten Haushalte führen. Diese Bedingungen können erreicht werden, wenn die allgemeine Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten sich nach den in den beiden ersten Programmen aufgezeigten Leitlinien richtet. Trotzdem ist es nicht sicher, ob diese Voraussetzungen ausreichen, damit die Neigung der privaten Haushalte, ihre Ersparnisse anzulegen, wächst und sich die Struktur ihrer Anlagen zugunsten dauerhafter Anlagen verändert; denn die Neigung der privaten Haushalte zu solchen Anlagen steigt nicht automatisch mit der Zunahme ihrer Realeinkommen. Es stellt sich daher die Frage, ob die Mitgliedstaaten zur Einschränkung einer übermäßigen Liquiditätsvorliebe der privaten Haushalte ihre Politik zur direkten Förderung der finanziellen Ersparnis, insbesondere der langfristigen Anlagen, fortsetzen oder sogar verstärken müssen.

Sie setzen in dieser Hinsicht verschiedene Mittel ein — Steuervorteile, Sparprämien, Zinsbegünstigungen usw. —, die im allgemeinen mit bestimmten Bedingungen wie Festlegung der Sparbeträge während einer bestimmten Dauer, Begrenzung der Vergünstigungen, Festsetzungen von Einkommensgrenzen verbunden sind, welche die Kosten begrenzen oder die Begünstigungen auf bestimmte Bevölkerungsschichten beschränken sollen. Diese Bedingungen beruhen im übrigen nicht ausschließlich auf kapitalmarktpolitischen Überlegungen, sondern werden auch aus sozialen Erwägungen getroffen. Sie

tendieren oft dazu, bestimmte Anlageformen selektiv zu begünstigen.

Eine Beurteilung der Ergebnisse dieser Förderungspolitiken stößt auf schwer zu überwindende Schwierigkeiten, vor allem auf die Unmöglichkeit, den direkten Einfluß des finanziellen Anreizes auf das Verhalten des Sparers, d. h. seinen Nettospareffekt, zu ermitteln. Außerdem müssen die daraus resultierenden Lasten bzw. Mindereinnahmen für die öffentlichen Haushalte durch Einnahmen ausgeglichen werden, die aus dem Einkommen der verschiedenen Wirtschaftssubjekte herrühren und infolgedessen ihrerseits das Sparverhalten beeinflussen. Sicherlich haben gezielte Förderungsmaßnahmen in einigen Fällen eine beachtliche Erhöhung der finanziellen Ersparnis bewirkt, wobei es sich keineswegs ausschließlich um eine Umverlagerung von bereits gebildeten Ersparnissen handelte. So haben sich zum Beispiel die finanziellen und vor allem die steuerlichen Maßnahmen zur Förderung der Lebensversicherung als wirksam erwiesen. Das gleiche gilt für das Bausparen, die Bausparprämien und Steuervergünstigungen — die deutschen und französischen Erfahrungen zeigen dies deutlich — haben die Begünstigten zu einer zusätzlichen Sparanstrengung veranlaßt. Unter Berücksichtigung dieser spezifischen Ergebnisse, in denen die Bewilligung von finanziellen Förderungsmitteln an die Befriedigung eines bestimmten Bedarfs geknüpft war (Wohnungsbau, Schutz gegen verschiedene Risiken), könnten sicherlich neue, präzisen Sparmotiven Rechnung tragende Formen der Kapitalbildung entwickelt werden.

Mit Ausnahme der erwähnten Fälle scheinen sich die bisherigen Sparförderungsmaßnahmen zugunsten der privaten Haushalte insgesamt hauptsächlich auf die Struktur der privaten Ersparnis ausgewirkt zu haben. Deshalb sollte die Sparförderungspolitik in Zukunft grundsätzlich so ausgerichtet werden, daß kein bestimmter Anlagetyp gegenüber einem anderen bevorzugt wird und als finanzielles Kriterium für gezielte Förderungsmaßnahmen nur die Dauer zugrunde gelegt wird, um systematisch langfristige Anlagen zu begünstigen. Wie im folgenden gezeigt wird, hat nämlich die Selektivität von Förderungsmaßnahmen für bestimmte Anlagetypen Nachteile für eine gute Funktionsweise des Kapitalmarktes. Man könnte allerdings auf solche Formen gegebenenfalls zurückgreifen, wenn dies zur Erhöhung der globalen Ersparnisbildung notwendig ist. Es ist selbstverständlich, daß die Sparförderungspolitik nicht unabhängig von den sozialpolitischen Zielen erfolgen kann. Es wird in diesem Zusammenhang auf Ziffer 26 des Kapiels VII hingewiesen.

Steigerung der Bedeutung der institutionellen Anleger

11. Die direkte Förderung der Spartätigkeit der privaten Haushalte und insbesondere der langfristigen Ersparnis scheint somit weder immer zweckmäßig, noch in jedem Fall wirksam. Dagegen gibt es indirekte Mittel zu ihrer Förderung, auf die in sehr viel weiterem Maße zurückgegriffen werden könnte. Die Zurückhaltung der Sparer gegenüber langfristigen Anlagen beruht ohne Zweifel weitgehend auf der Unsicherheit, die diese Form der Anlage aufwirft: festverzinsliche Forderungen wegen des Risikos der Geldentwertung und Kapitalbeteiligungen an Unternehmen auf Grund der oft unerfreulichen Entwicklung der Kurse auf den Aktienmärkten.

Informiert über die Nachteile dieser klassischen — oder direkten — Formen langfristiger Anlagen, sind sich die Sparer dagegen wenig der Garantien und der Vorteile indirekter, von den institutionellen Anlegern gebotener Anlageformen bewußt. Ihre meist solide Grundlage und die Tatsache, daß ihre Dienstleistungen einem steigenden Bedarf entsprechen, geben den institutionellen Anlegern jedoch die Möglichkeit, die Aufbringung zusätzlicher Ersparnisse zu begünstigen und damit zur Verbesserung des Angebots auf dem Kapitalmarkt beizutragen. Diese Anleger, die auf den wichtigsten Kapitalmärkten der Nichtmitgliedsländer und auch in den Niederlanden eine besonders bedeutende Stellung einnehmen, spielen jedoch in den meisten Ländern der Gemeinschaft im allgemeinen nur eine unzulängliche Rolle. Eine rasche Förderung ihrer Geschäfte erscheint dort unerläßlich. Dies könnte durch eine gezielte Förderung der Einlagen bei den institutionellen Anlegern und durch eine Erweiterung ihrer Anlagemöglichkeiten erreicht werden, obwohl die Systeme der Sozialversicherung bereits eine sehr weitgehende Deckung der Existenzrisiken bieten. Eine Ausdehnung ihrer Geschäfte wird vor allem aber auch von ihren eigenen Anstrengungen abhängen, dem breiten Publikum sichere und reizvollere Anlageformen zu bieten.

12. Neben einer Förderung des Kapitalangebots kann die Geschäftsausweitung der institutionellen Anleger zur Verringerung der strukturellen Ungleichgewichte des Kapitalmarktes beitragen. Dadurch könnte ein regelmäßigerer Kapitalzufluß und somit eine größere Kontinuität bei der Finanzierung der Investitionen erreicht werden. Darüber hinaus würde dadurch eine Belebung des Aktienmarktes ermöglicht werden. Soweit es sich um Lebensversicherungsgesellschaften und Pensionskassen handelt, die Spargelder der privaten Haushalte sammeln oder eigene Mittel anlegen, können die technischen Reserven für verschiedene Zwecke verwendet werden: im Rahmen der Verwaltung dieser Spargelder nehmen sie eine Umverteilung der von ihnen vertraglich gesammelten Ersparnisse vor. Da sie umfangreiche Kapitalbeträge unterbringen, können sie die Entwicklung bestimmter Bereiche des Kapitalmarktes wirksam beeinflussen. Gleiche Möglichkeiten stehen den Kreditvermittlungsinstituten offen, die liquide Spargelder sammeln und die Transformation dieser Gelder in mittel- und langfristige Finanzierungsmittel wie auch in Wertpapieranlagen vornehmen. Obgleich ihre Hauptaufgabe darin besteht, das Kapitalangebot lediglich unter dem Gesichtspunkt der Immobilisierungsdauer an die Nachfrage anzupassen, kann ihre Anlagewahl in diesem Rahmen direkt zu einer ausgeglichenen Entwicklung der

verschiedenen Bereiche des Kapitalmarktes beitragen.

Diese Möglichkeiten, die allen institutionellen Anlegern offenstehen, sollten insbesondere für eine Erweiterung des Aktienmarktes eingesetzt werden. Zweifellos könnte mit Hilfe finanzieller Anreize erreicht werden, die Zurückhaltung der individuellen Sparer gegenüber dem Aktienerwerb einzuschränken, doch kann der Einsatz derartiger Mittel auf bestimmte technische, soziale oder sogar politische Schwierigkeiten stoßen, die die erwarteten Vorteile auszugleichen drohen. Deshalb sind vor allem die entsprechenden Geschäfte bei den institutionellen Anlegern zu fördern. Denn diese sind zweifellos sehr geeignet dafür, die Ersparnisse eines Teils des Publikums zu verwalten, das keine Möglichkeit hat, sein Geld sinnvoll in Aktien direkt anzulegen. Leider wird die Tätigkeit dieser Institutionen vor allem durch die von ihnen einzuhaltenden Vorschriften häufig zu stark eingeengt; dies gilt sowohl für die Sammlung neuer Spargelder, als auch für ihre Anlage. Eine Änderung dieser Vorschriften ist daher erforderlich; dabei sollten die besonderen Aspekte — unter anderem auch hinsichtlich ihrer Zahlungsfähigkeit —, die die Aktivität jeder dieser Gruppen bietet, berücksichtigt werden.

13. In mehreren Mitgliedsländern wird die Anlagetätigkeit der Versicherungs- und insbesondere der Lebensversicherungsgesellschaften auf den Aktienmärkten aus Gründen des Sparerschutzes durch Verwaltungsvorschriften noch stark eingeengt, was die Anlagen in Rentenpapieren übermäßig begünstigt und die Arbitragemöglichkeiten einschränkt, die diese Institutionen hinsichtlich der verschiedenen Teilmärkte ausüben könnten. Insofern der Sparerschutz durch derartige, auch noch so solide Anlagen nicht am besten gewährleistet scheint, sollten diese Anlagevorschriften gelockert werden. Der Beitrag der Versicherungsgesellschaften zum Aktienmarkt könnte vermutlich erhöht werden, wenn man diesen Gesellschaften die Erlaubnis erteilte, zusätzlich zu den bisherigen Verträgen auch Verträge anzubieten, die mit Anlagen in Aktien oder Investmentzertifikaten verbunden sind.

14. Die Investmentgesellschaften und Investmentfonds legen die von ihnen gesammelten Ersparnisse in Wertpapieren und verschiedenen anderen Forderungen an, wobei im allgemeinen rationellere wirtschaftliche Erwägungen zugrunde gelegt werden als bei den entsprechenden unmittelbaren Anlagen der Sparer. Die Anlagen bei den Investmentgesellschaften und Investmentfonds haben überdies den Vorteil, daß sie leicht zu realisieren sind. Die Hauptaufgabe der Investmentgesellschaften und Investmentfonds bestand und besteht im Erwerb von Aktien. Aus diesem Grund und infolge ihrer bedeutenden Kapitalvermögen können sie eine wesentliche Rolle bei der Regulierung des Aktienmarktes spielen. Daher sollte die Ausgabe ihrer eigenen Emissionen — hauptsächlich Anteilscheine der Investmentfonds erleichtert werden, was augenblicklich in einigen Mitgliedstaaten noch auf zahlreiche Hindernisse stößt. Es sollte vor allem dafür gesorgt werden, daß die von ihnen gezahlten Erträge steuerlich nicht benachteiligt und bei den Empfängern so behandelt werden, als ob sie aus direkten Anlagen herrührten. Diese Steuerneutralität sollte sowohl auf nationaler als auch auf gemeinschaftlicher Ebene angestrebt werden.

15. Im deutlichen Gegensatz zu den Investmentgesellschaften und Investmentfonds ist die Anlagetätigkeit der Sparkassen auf den Aktienmärkten streng begrenzt. Obwohl der Sparerschutz im Vordergrund der Erwägungen bleiben muß, könnte eine Auflockerung dieser Beschränkungen schon jetzt den Zentralorganisationen und den zentral aufgebauten Einheitssparkassen gewährt werden, soweit derartige Beschränkungen noch bestehen.

16. Die Anstrengungen zur Beseitigung bestimmter Ungleichgewichte auf dem Aktienmarkt und zur Festigung seiner Grundlagen müssen mit Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Rentenmarktes einhergehen. Denn solange in einigen Ländern die Ergiebigkeit der Rentenmärkte von der Anlagepolitik der Kapitalsammelstellen und insbesondere der Geschäftsbanken abhängt, sollte die Bereitschaft individueller Sparer zum Erwerb von Rentenpapieren gesteigert werden. Gegenwärtig wird nämlich die Zins- und Kursentwicklung in einigen Ländern weitgehend von der wechselnden Liquidität des Bankensystems bestimmt. Unter diesen Umständen sind die Märkte erfahrungsgemäß leicht Störungen unterworfen, die ihre Funktionsfähigkeit beeinträchtigen. Daher sollten die Mitgliedstaaten prüfen, inwieweit die Ausstattung der an ihren Kapitalmärkten angebotenen Rentenwerte sowie die bei der Placierung dieser Papiere angewandten Emissionsmethoden im Hinblick auf die Bedürfnisse privater Sparer verbessert werden können.

Mit Rücksicht auf die Liquiditätsvorliebe der privaten Anleger sollten die angebotenen Papiere keine übermäßig langen Laufzeiten besitzen. Sie sollten so klein gestückelt sein, daß sie auch für den Erwerb durch Kleinzeichner geeignet sind. Um dem Sparer eine gleichbleibend hohe Verzinsung zu sichern, könnten in verschiedenen Fällen die Emittenten auf vorzeitige Kündigungs- und Konversionsmöglichkeiten verzichten. Außerdem sollte geprüft werden, ob durch Festsetzung unterschiedlicher Ausgabe- und Rückzahlungskurse und Nominalzinssätze in Abhängigkeit von ihrer Laufzeit ihre Rendite so variabel ausgestattet werden könnte, daß den Wünschen aller Anlegerkreise Rechnung getragen wird.

Bei allen Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Rentenmärkte könnte der öffentlichen Hand die Rolle eines „Schrittmachers" zufallen. Wenn öffentliche Emittenten die Ausstattung ihrer Anleihen und die bei ihrer Unterbringung angewandten Emissionstechniken den Bedürfnissen der Anleger bestmöglich anpassen, werden sie dadurch zugleich das Verhalten der übrigen Kapitalnachfrager entsprechend beeinflussen und damit einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung der Funktionsfähigkeit der Rentenmärkte in den Mitgliedstaaten leisten können.

Größere Elastizität der Finanzierungsstrukturen

17. In Anbetracht der unvermeidlichen Grenzen für die Erhöhung des globalen Angebots an Finanzierungsmitteln muß eine bessere Verwendung der vom Markt zur Verfügung gestellten Mittel angestrebt werden. Daher sollte versucht werden, die Grundlagen der Transformation zu erweitern. Trotz der Anstrengungen zur Steigerung der dauerhaften Anlagen, dürfte nämlich die allgemeine Vorliebe der Sparer für liquide Anlagen keinem raschen Tendenzwandel unterworfen sein. Infolge der Gegebenheiten, die die Ersparnisbildung in komplexen Volkswirtschaften kennzeichnen und weiterhin kennzeichnen werden, wird die „Transformation" eine wesentliche Funktion des Kreditsystems bleiben, die neben den Funktionen der Kapitalsammlung und Kapitalweiterleitung steht.

In einigen Ländern vollzieht sich die Transformation aus traditionellen Gründen größtenteils innerhalb bevorzugter Finanzierungskreisläufe. Eine aktivere Beteiligung der übrigen Kreisläufe an der Transformation scheint unter Wahrung der erforderlichen Vorsicht zweckmäßig. Sie könnte insbesondere auch zu dem — wie später noch gezeigt wird, auch in anderer Hinsicht wünschenswerten — Abbau der Abkapselung zwischen bevorzugten und nicht bevorzugten Finanzierungskreisläufen beitragen: es würde dadurch nicht nur das Risiko der Verluste von langfristigen Finanzierungsmitteln, das ein überstürzter Abbau der Privilegien mit sich bringen könnte, vermieden, sondern darüber hinaus könnte sich auch das Gesamtvolumen der vorhandenen Mittel erhöhen. Der Staat sollte daher eine entsprechende Entwicklung fördern. Diese könnte in verschiedenen Fällen für die betroffenen Organismen eine größere Elastizität bei bestimmten Praktiken der Geschäftsführung sowie die Entwicklung neuer, dem verfolgten Ziele angepaßter Mechanismen erfordern. Dabei könnte eine größere Verflechtung der nationalen Kapitalmärkte — wie noch gezeigt wird — die Grundlagen der Transformation erweitern.

18. Die Verbesserung der globalen privaten Sparfähigkeit ändert die Voraussetzungen für eine optimale Verteilung des vorhandenen Kapitals. Die Gründe, die für eine intensive Kontrolle der Verteilung der Finanzierungsmittel sprachen, haben an Gewicht verloren, und ein größeres und freieres Zusammentreffen von Kapitalangebot und -nachfrage sollte daher angestrebt werden, sofern dies nicht schon geschehen ist. Es scheint heute unter Respektierung bestimmter Prioritäten erforderlich, die Mobilität des Kapitals zu vergrößern und die aus der Existenz der bevorzugten Kreditversorgungswege resultierenden Abkapselungen der Märkte zu verringern. Sicherlich müssen die auf diesem Gebiet zu ergreifenden Maßnahmen schrittweise erfolgen. Wenn ein effizienter Kapitalmarkt in Zukunft eines der unerläßlichen Instrumente der Sektor- und Regionalpolitik sein soll, ist nämlich zu befürchten, daß die sich ohne Übergang vollziehende Wiederherstellung der Wettbewerbsfreiheit sowie der Rolle des Marktes als Verteiler der Finanzierungsmittel die Durchführung bestimmter vorrangiger Investitionen in Frage stellen könnte.

19. Die Bereitstellung der für die Investitionen des Staates und der öffentlichen Unternehmen erforderlichen Finanzierungsmittel wird in den meisten Mitgliedsländern durch die Existenz öffentlicher oder halböffentlicher Kreditinstitute sowie durch die direkte Inanspruchnahme des Kapitalmarktes zu besonderen Bedingungen erleichtert. Die Emission und Verbreitung von Wertpapieren des Staates und der öffentlichen Unternehmen genießen nämlich in diesen Ländern Vorteile, die ihre Unterbringung erleichtern sollen: Steuervorteile, Vorzugsbehandlung bei der Festsetzung der Emissionszeitpläne und die automatische Aufnahme in den Wertpapierbestand der institutionellen Anleger.

Verschiedene Gründe sprechen für eine schrittweise Abschwächung dieser Privilegien. Selbst ohne diese Privilegien sichert das Wesen und die Bedeutung der öffentlichen Emittenten ihren Emissionen in den meisten Mitgliedsländern einen Vorteil gegenüber denjenigen des privaten Sektors. Dies ist insbesondere auf die von ihnen gebotene größere Sicherheit zurückzuführen, die — unter der Voraussetzung, daß die Währungsstabilität gewahrt wird — ihnen einen hinreichenden Vorzug geben dürfte. Angesichts des weiterhin großen Umfangs der Finanzierung der öffentlichen Hand durch Anleihen ist es notwendig, daß der schrittweise Verzicht auf die oben erwähnten Privilegien mit der bereits aufgezeigten Verbesserung der Bedingungen für die Funktionsfähigkeit des Rentenmarktes einhergeht und eine breitere Streuung der Anleihen bei den Sparern erreicht wird.

20. Bevorzugte Kreditversorgungswege einer anderen Kategorie bestehen in allen Mitgliedstaaten, insofern die Investitionspolitik mit dem Einsatz bestimmter finanzieller Instrumente verbunden ist. Diese Instrumente, die im übrigen und zusammen mit anderen Instrumenten zur Orientierung der Investitionen eingesetzt werden, können in zwei Gruppen unterschieden werden:

a) Einige — Investitionsprämien, Zinsvergütungen, öffentliche Garantien, Steuervorteile — fördern die Kapitalnachfrage der Investoren, doch beeinflussen sie nicht die Auswahl ihrer Finanzierungsquellen. Ihr Einsatz wirkt sich also nur beschränkt auf die Struktur der Kapitalmärkte aus und führt insbesondere nicht zur Bildung isolierter Kreditversorgungswege.

b) Eine andere Gruppe von Instrumenten besteht aus staatlichen Darlehen, aus bevorzugten Darlehen der Spezialkreditinstitute — die ihrerseits hinsichtlich der Bedingungen ihrer Kapitalversorgung teilweise bevorzugt sind —, aus Anweisungen an Finanzinstitute oder der Gewährung eines Vorrangs beim Zugang zum Kapitalmarkt. Der Einsatz dieser Instrumente bewirkt eine direkte Beeinflussung der Verteilung von Finanzierungsmitteln und die Bildung geschlossener Kreditversorgungswege. Die anzustrebende Abschwächung der damit verbundenen Abkapselung

der Kapitalmärkte setzt eine Überprüfung bestimmter Techniken der Investitionslenkung voraus.

21. Im Rahmen dieser Aktion und unter Respektierung der namentlich in der mittelfristigen Programmierung festgelegten Prioritäten der Mitgliedstaaten wäre es wünschenswert, den direkten Eingriff in die Kapitalversorgung schrittweise durch eine gezielte Beeinflussung der Kapitalnachfrage im Sinne der Ziffer 19 a zu ersetzen. Um die Abkapselungen zu verhindern, die selbst in diesem Fall weiterbestehen könnten, wenn die geschäftsmäßige Verwaltung der vom Staat gewährten finanziellen Vergünstigungen ausschließlich bestimmten Kreditinstituten übertragen wird, könnte es zweckmäßig sein, diese Verwaltung zwischen verschiedenen Instituten aufzuteilen. Sollte jedoch die Subventionierung der Investitionsnachfrage nicht für die Verwirklichung der angestrebten regionalen oder sektoriellen Ziele ausreichen, so sollte beim Einsatz zusätzlicher und direkter finanzieller Instrumente im Rahmen des Möglichen den Erfordernissen eines guten Funktionierens des Kapitalmarktes Rechnung getragen werden. Es wäre auf jeden Fall darauf zu achten, daß das für die Darlehen des Staates oder der öffentlichen oder halböffentlichen Kreditinstitute erforderliche Kapital, wenn es aus Anleihen stammt, unter ähnlichen Bedingungen, wie sie für die übrigen Emittenten gelten, am Markt aufgebracht wird.

22. Wie die Investitionslenkungsmaßnahmen, kann auch die Sparförderungspolitik die Abkapselung der einzelnen Kapitalmärkte verstärken, falls die gezielte Förderung des einen oder anderen Anlagetyps die Spargelder bestimmten und im voraus festgesetzten Verwendungszwecken zuleitet. Bei dem erstrebten Ausbau der Kreditversorgungswege sollten eine Neuanpassung der üblicherweise angewendeten Förderungsmaßnahmen und die Herstellung einer größeren Neutralität der geförderten Anlageformen angestrebt werden. Dies kann gewiß nur stufenweise geschehen, jedoch dürfte diese Anpassung nicht auf größere Hindernisse stoßen. Gleichgültig, ob es sich um die Förderung von Vermögensanlagen bestimmter sozialer Schichten oder um die Beschränkung der Verbrauchsausweitung handelt, es könnten die finanziellen Vorteile unabhängig vom Typ der langfristigen Anlage der begünstigten Ersparnisse gewährt werden.

Allerdings könnten gewisse Abweichungen von diesem Grundsatz der Neutralität zulässig sein; dabei ist jedoch stets zu prüfen, ob sie mit den Prioritäten der Wirtschaftspolitik harmonieren. Im allgemeinen Rahmen der Maßnahmen zur Verringerung der Vorliebe für liquide Anlagen könnten gezielte Förderungsmaßnahmen eingesetzt werden, um die Zurückhaltung der Sparer gegenüber Wertpapieranlagen und dem Vertragssparen zu ändern. Dies ist um so mehr gerechtfertigt, als diese Förderungsmaßnahmen eine deutliche Zunahme der Finanzierungsquellen bewirken könnten. Jedoch muß der Gefahr Rechnung getragen werden, daß diese „Techniken" die Abkapselung der Märkte im Innern wie nach außen begünstigen, sofern diese Vorteile nur Inländern zugute kommen. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es wünschenswert, daß die Institute, welche die begünstigten Ersparnisse sammeln, über verbesserte Anlagemöglichkeiten verfügen.

III. Verbesserung der Kapitalmarktorganisation

23. In Anbetracht des starken Nachfragesogs, der aller Wahrscheinlichkeit nach von den öffentlichen und privaten kapitalsuchenden Stellen im Laufe der nächsten Jahre auf die Kapitalmärkte der Mitgliedsländer ausgehen wird, bleibt trotz der Anstrengungen zur Erhöhung der Ersparnisbildung der privaten Haushalte und zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Märkte die Notwendigkeit bestehen, sich außerdem um die Verbesserung ihrer Organisation zu bemühen. Mit einer Politik hinsichtlich der quantitativen und qualitativen Kapitalnachfrage sollten Gleichgewichtsstörungen auf Grund einer übermäßigen oder ungeordneten Inanspruchnahme des Kapitalmarktes verhindert werden, d. h. die Gesamtnachfrage des Staates und der Unternehmen in Grenzen gehalten und mit den Angebotsmöglichkeiten in Einklang gebracht werden. Außerdem wäre zu untersuchen, inwiefern das Verhalten der Kapitalnachfrager für das Auftreten oder die Verstärkung gewisser struktureller Ungleichgewichte des Marktes — wie die Vernachlässigung des Aktienmarktes und die übermäßige Inanspruchnahme des Rentenmarktes — verantwortlich ist. Soweit der geringe Umfang der einzelstaatlichen Kapitalmärkte eine wesentliche Ursache für die Anpassungsschwierigkeiten von Kapitalangebot und -nachfrage bildet, sollten Maßnahmen zur schrittweisen Verflechtung der nationalen Kapitalmärkte und einer harmonischen Entwicklung der internationalen Finanzbeziehungen ergriffen werden.

Selbstdisziplin der Kapitalnehmer

24. Die Beeinflussung der Expansion der Nachfrage des Staates und der Unternehmen insgesamt und die Abstimmung dieser Nachfrage mit den Angebotsmöglichkeiten sind äußerst wichtig. Bei der zu erwartenden angespannten Lage wird das freie Spiel der Marktmechanismen allein nicht mehr ausreichen, um das Kapitalangebot angemessen auf öffentliche und private Kapitalnehmer zu verteilen. Die Kapitalkosten, von denen die Nachfrage der privaten Unternehmer weitgehend bestimmt wird, beeinflussen die Geldaufnahme des Staates und der öffentlichen Unternehmer in geringerem Umfange. Wenn daher das zu verwirklichende Finanzierungsgleichgewicht und die Selbstdisziplin der verschiedenen Kapitalnehmer nicht im Rahmen einer Politik hinsichtlich der Kapitalnachfrage angestrebt werden, würde die Anpassungslast hauptsächlich den privaten Sektor treffen, dessen Kapitalbedarf weitgehend ungedeckt bliebe. Wegen der damit verbundenen negativen Auswirkungen auf das Niveau der produktiven Investitionen ist eine ausgeglichenere Beschränkung

der Finanzierungsbedürfnisse erforderlich. Eine solche Politik muß zugleich auch die sonstigen Finanzierungsquellen, die den Kapitalnehmern ohne Inanspruchnahme des Kapitalmarktes zur Verfügung stehen, berücksichtigen und in jedem Fall auch der Notwendigkeit der Sicherung bestimmter vorrangiger Finanzierungsprojekte Rechnung tragen.

25. Die Unternehmen verfügen innerhalb der oben dargestellten Margen über verschiedene Finanzierungsquellen. Sie können sich im Hinblick auf eine umfassendere Selbstfinanzierung bemühen, einen größeren Teil des durch ihre Produktivitätsanstrengungen erzielten Gewinns einzubehalten. Die größten Anpassungsmöglichkeiten in dieser Hinsicht liegen nichtsdestoweniger auf seiten der öffentlichen Kapitalnehmer. Daher obliegt den öffentlichen Nachfragern eine besondere Verantwortung für die Aufrechterhaltung eines vernünftigen Gleichgewichts auf einem funktionsfähigen Kapitalmarkt. Dies entspricht im übrigen den Leitlinien, die die Mitgliedstaaten im ersten Programm auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen festgelegt haben [1]). Dieses Programm sieht ferner die Aufstellung mehrjähriger Haushaltsvorausschauungen oder -programme, die Festlegung von Prioritäten für die einzelnen Ausgabenkategorien, eine engere Koordinierung der Haushaltspolitik der verschiedenen öffentlichen Verwaltungen und schließlich eine Rückkehr zu einem besseren finanziellen Gleichgewicht der öffentlichen Unternehmen vor. Soweit diese Maßnahmen entweder eine bescheidenere Inanspruchnahme des Kapitalmarkts durch die öffentlichen Nachfrager oder eine größere Flexibilität in der öffentlichen Finanzpolitik ermöglichen, können sie merklich zur Herstellung bzw. Wahrung des angestrebten Gleichgewichts beitragen.

Modifizierung und Diversifizierung der Inanspruchnahme des Kapitalmarkts

26. Die Eingriffe in die Struktur des Kapitalangebots und insbesondere die Maßnahmen zur Belebung des Aktienmarktes werden nur dann ihre Wirkungen voll zeigen, wenn sie auf der Nachfrageseite mit Aktionen Hand in Hand gehen, durch die die manchmal zu beobachtenden Vorbehalte der Emittenten gegen Aktienemissionen verringert werden. Die Tatsache, daß die Unternehmen lieber Anleihen aufnehmen als Aktien begeben, läßt sich zum Teil aus steuerlichen Erwägungen, der monetären Entwicklung, übermäßigen Emissionskosten oder auch aus Bedenken wegen des Verlustes an Kontrollmöglichkeiten erklären. Daher sollte geprüft werden, wie diese Hindernisse beseitigt werden könnten, und ob eine vermehrte Emission von Vorzugsaktien mit beschränkten oder unter bestimmten Bedingungen auch höheren Stimmrechten als Schutz gegen einen etwaigen Kontrollverlust nicht zur Verringerung gewisser Widerstände beitragen könnte.

Es könnte ebenfalls untersucht werden, ob es zweckmäßig wäre, die Unternehmen zum Angebot intermediärer, zwischen der Aktie und der Obligation liegender Emissionstypen — z. B. von Wandel- oder Optionsanleihen — anzuregen, die für sie kostenmäßige Vorteile und für das Publikum einen optimalen Kompromiß zwischen dem Vorteil der Sicherheit und der Möglichkeit von Kurssteigerungen darstellen könnten.

Bei den öffentlichen Unternehmen, deren ausschließliche Finanzierung über die Obligationen auch zur Verstärkung der strukturellen Ungleichgewichte des Kapitalmarktes beitragen kann, könnte eine vielseitigere Inanspruchnahme des Kapitalmarktes zur Emission von Wertpapieren führen, die — sofern es sich um Aktiengesellschaften handelt — gewisse Merkmale der gewöhnlichen Aktien aufweisen, ohne daß die Zeichnung durch private Anleger die öffentliche Kontrolle beeinträchtigt.

Entwicklung eines europäischen Kapitalmarktes

27. Die Gründe, die für eine Verringerung der internen Abkapselung der Kapitalmärkte sprechen, können ebenfalls für den Abbau der Hindernisse zwischen den einzelstaatlichen Kapitalmärkten angeführt werden. Die mangelhafte Anpassung von Kapitalangebot und -nachfrage dürfte auch auf die Enge der Kapitalmärkte zurückzuführen sein. Die Erweiterung der innergemeinschaftlichen finanziellen Transaktionen und die Entwicklung eines europäischen Kapitalmarktes könnten einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der derzeitigen Finanzierungsmechanismen leisten.

Ohne Zweifel kann die erwünschte weitere Verflechtung der einzelstaatlichen Kapitalmärkte nur schrittweise erzielt werden. Doch haben sich die Beziehungen zwischen den einzelstaatlichen Kapitalmärkten in der Praxis bereits erheblich entwickelt. Andererseits bestehen nach wie vor noch Hindernisse institutioneller und juristischer Art; die Maßnahmen zu ihrer Beseitigung sind daher sehr dringend.

28. Die Maßnahmen zur Erleichterung der Verflechtung der nationalen Kapitalmärkte haben im wesentlichen die gleichen Ziele wie die Aktionen zur Verbesserung der nationalen Kapitalmärkte.

Einige sehr veraltete und daher der modernen Entwicklung nicht mehr entsprechende Bestimmungen betreffend die Geschäftsführung der institutionellen Anleger sollten geändert werden: insbesondere sollten die Hindernisse schrittweise beseitigt werden, die eine weitere Ausdehnung ihrer Tätigkeit auf den Kapitalmärkten der anderen Mitgliedsländer bremst.

Die Devisenbestimmungen betreffend die Kapitalbewegungen sollten unter Berücksichtigung der bereits erreichten vollen Konvertibilität im Bereich der laufenden Transaktionen überprüft werden. Dabei könnte einmal die Wirksamkeit der noch bestehenden Kontrollen und zum anderen die Bedeutung der sich aus diesen Bestimmungen ergebenden Schranken für eine normale Entwicklung der Finanzbeziehungen innerhalb der Gemeinschaft festgestellt werden.

[1]) Kapitel V

Im Hinblick auf die Förderung einer größeren Verflechtung der nationalen Kapitalmärkte ist auch die Frage der Information der Sparer von großer Bedeutung. Um den Überblick der sich an die verschiedenen nationalen Märkte wendenden Sparerkreise zu erweitern und ihnen ausreichende und möglichst vergleichbare Information über die auf den anderen Märkten gehandelten Wertpapiere zu geben, sollten die Bestimmungen über die Publizität — sowohl was den Umfang als auch die Qualität der Informationen anbetrifft — verbessert und harmonisiert werden.

Auf steuerlichem Gebiet ist es wünschenswert, im Hinblick auf eine abgestimmte Lösung die Probleme zu untersuchen hinsichtlich

— einer völligen Beseitigung der internationalen Doppelbesteuerungen, die noch in den Beziehungen der sechs Länder bestehen könnten;

— der Anpassung steuerlicher Erleichterungsmaßnahmen, die auf rein nationaler Ebene als Anreiz zu Anlagen in Wertpapieren getroffen wurden, im europäischen Rahmen;

— der Beseitigung allzu großer Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in den Besteuerungsmodalitäten und gegebenenfalls der Kontrolle der Kapitaleinkünfte, da diese Verzerrungen auf den Kapitalmärkten hervorrufen könnten.

Um diese Ziele zu erreichen, sind Harmonisierungsmaßnahmen insbesondere hinsichtlich der Besteuerung von Dividenden und Zinsen in den sechs Ländern notwendig. Entsprechende Arbeiten sind in der Gemeinschaft bereits eingeleitet worden.

29. Im Zuge einer größeren Verflechtung der nationalen Kapitalmärkte werden die erweiterten Anlagemöglichkeiten der privaten Sparer und institutionellen Anleger dem Markt Mittel zufließen lassen, die bisher für den Verbrauch, die Geldhortung und Spekulationen verwendet oder in Nichtmitgliedsländern allein deshalb exportiert wurden, weil die in Ziffer 28 genannten institutionellen Voraussetzungen nicht vorhanden sind. Die Förderung des Wettbewerbs zwischen den Finanzinstituten der Mitgliedstaaten stellt einen wirksamen Anreiz für die potentiellen Geldanleger dar und kann dazu beitragen, das Gesamtvolumen des für langfristige Anlagen vorhandenen Sparkapitals steigen zu lassen. Die Voraussetzungen für die Transformationen werden ebenfalls verbessert. Dies ist wichtig, da, wie festgestellt wurde, neben der Verbesserung der derzeitigen Finanzierungsmechanismen Transformationsgeschäfte in erheblichem Maß für die Deckung des Bedarfs erforderlich sind. Dabei muß bei den Transformationsgeschäften von den Finanzinstituten angesichts der mangelnden Stabilität der ihnen zur Verfügung stehenden Gelder eine gewisse Vorsicht gewahrt werden. Der Spielraum der Finanzinstitute wird um so mehr eingeschränkt, je geringer das Volumen der Fonds ist, die für eine Transformation geeignet sind. Die Herstellung eines großräumigen europäischen Finanzierungssystems dürfte durch Erweiterung der Tätigkeitsbereiche und die Verstärkung der Finanzbeziehungen die Möglichkeiten für eine Fristentransformation der liquiden Ersparnisse verbessern. Zwecks größerer Elastizität und besserer Sicherheit dieser Geschäfte sollten den mit der Transformation beauftragten Instituten schon jetzt ein größerer Fächer von geeigneten Anlagemöglichkeiten geboten werden. Die Interventionen dieser Institute auf dem Aktienmarkt sollten ausgebaut werden, wenn sie auch notwendigerweise begrenzt bleiben müssen. Daher sollte sich die erwünschte Anpassung vor allem auf die Form und Anlagedauer in Rentenpapieren und Schuldscheinforderungen beziehen, die bereits oben behandelt wurde.

Die Herstellung des freien Kapitalverkehrs muß mit einer Verstärkung der Koordinierung der Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik einschließlich der Politik zur Verbesserung der einzelstaatlichen Kapitalmärkte Hand in Hand gehen.

30. Die Erfahrung zeigt, daß die Entwicklung eines großen Kapitalmarktes nicht nur von der Schaffung eines adäquaten institutionellen Rahmens abhängt, sondern auch von dem Bestand offener Beziehungen zu anderen Märkten sowohl hinsichtlich der Nachfrage als auch des Angebots. Die engeren finanziellen Bindungen zwischen den Mitgliedstaaten sollten daher nicht die Beziehungen beeinträchtigen, die jeder von ihnen mit den Märkten in Nichtmitgliedsländern unterhält; andernfalls würde auf eines der potentiellen Elemente zur Herstellung eines angemessenen Finanzierungsgleichgewichts in der Gemeinschaft verzichtet. Bei einer Annäherung zu einer gemeinsamen Haltung hinsichtlich des Kapitalverkehrs mit Nichtmitgliedsländern sollte diesen Bedingungen Rechnung getragen werden. Im übrigen ist ein Kapitalmarkt im Rahmen der sechs Länder auf Grund seiner Größe gegen von außen herrührende Gleichgewichtsverzerrungen besser geschützt als der Kapitalmarkt eines einzelnen Mitgliedslandes.

KAPITEL VII

Einkommenspolitik

I. Bedeutung und Ziele der Einkommenspolitik

Ziele der Einkommenspolitik

1. Wie bereits im ersten Programm festgestellt wurde, ist es Aufgabe der Einkommenspolitik, sowohl wirtschaftliche als auch soziale Ziele zu verfolgen. Dabei geht es insbesondere um

— die Vereinbarung einer möglichst hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate und eines hohen Beschäftigungsniveaus mit der erforderlichen Stabilität des allgemeinen Preisniveaus und dem notwendigen außenwirtschaftlichen Gleichgewicht;

— die bewußte Verbesserung der Einkommensverteilung sowie die Förderung der Vermögensbildung in breiten Schichten, insbesondere bei den Arbeitnehmern.

Diese großen Ziele implizieren, daß eine sozial befriedigende Erhöhung des verfügbaren Einkommens der verschiedenen Bevölkerungsgruppen mit der erforderlichen Erhöhung der Investitionen dei Unternehmen und des Staates in Einklang gebracht wird.

Bedeutung einer Einkommenspolitik

2. Die Erfahrungen in den Jahren seit dem Ende des zweiten Weltkrieges innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft haben nämlich deutlich gezeigt, daß die gleichzeitige Gewährleistung dieser großen wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzungen, die die meisten hochentwickelten Länder verfolgen und die wesentliche Bestandteile des Vertrages von Rom sind, außerordentlich schwierig ist. Immer wieder ist — namentlich in Zeiten der Hochkonjunktur — die Zunahme der Nominaleinkommen insgesamt größer gewesen als das Wachstum der realen Produktion. Dabei ist es sowohl von der Kostenseite als auch von der Nachfrageseite her zu inflatorischen Preisauftriebsprozessen gekommen. Die Mitgliedstaaten sind daher vor allem mit Rücksicht auf ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit mehrfach zu energischen Stabilisierungsaktionen gezwungen gewesen, die ihrerseits Wachstumsverluste und das Wiederauftreten einer gewissen Arbeitslosigkeit zur Folge hatten und somit die Erhöhung des allgemeinen Wohlstandes beeinträchtigten.

Um ein rasches und stetiges Wachstum unter Wahrung eines hohen Beschäftigungsstandes mit der Sicherung der internen und äußeren Stabilität vereinbar zu machen, ist es notwendig, die Gesamtheit der Entscheidungen des Staates und der anderen Träger der Einkommenspolitik, die die Entwicklung der verschiedenen Einkommenskategorien bewußt zu beeinflussen suchen, stärker in die allgemeine Wirtschafts- und Sozialpolitik einzubeziehen. Eine derart verstandene Einkommenspolitik wirft, wie die Erfahrungen in verschiedenen Ländern zeigen, noch erhebliche Probleme auf. Sie beziehen sich einmal auf die Ausgestaltung der Einkommenspolitik und die Rolle des Staates und der Sozialpartner bei ihrer Konzipierung und Durchführung, zum anderen auf die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit eine Einkommenspolitik die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen kann.

3. Es ist zu unterstreichen, daß die Einkommenspolitik nicht erst dann in den Vordergrund der wirtschaftlichen Überlegungen gezogen werden darf, wenn erhebliche konjunkturelle Überhitzungserscheinungen eingetreten sind. Sie soll gerade dazu beitragen, einem zu starken Anstieg der Nominaleinkommen vorzubeugen und damit ein befriedigendes Gleichgewicht in der wirtschaftlichen Entwicklung zu wahren. Sie muß aber auch eingesetzt werden, um im Falle einer Abschwächung der wirtschaftlichen Aktivität eine Wiederbelebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und die Sicherung eines hohen Beschäftigungsniveaus zu fördern.

Welches auch immer die Formen und Modalitäten der Einkommenspolitik sind, sie kann aber nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie als Teil der allgemeinen Wirtschafts- und Sozialpolitik gehandhabt wird. So wäre es eine Überforderung der Einkommenspolitik, wollte man von ihr allein die Erreichung der großen wirtschaftlichen und sozialen Ziele erwarten. Die Einkommenspolitik kann ihren Beitrag zu einer besseren Realisierung dieser Ziele nur dann leisten, wenn auch der Einsatz der anderen Instrumente der Wirtschafts- und Sozialpolitik, insbesondere auf dem Gebiet der allgemeinen Preis-, Wettbewerbs-, Geld-, Kredit-, Haushalts- und Arbeitsmarktpolitik, mit ihr koordiniert wird, zumal die im Rahmen dieser Politiken getroffenen Maßnahmen die Einkommensentwicklung erheblich beeinflussen. Diese Koordinierung ist um so notwendiger, wenn Spannungen auf dem Arbeitsmarkt bestehen, da dann eine isolierte Einkommenspolitik nicht erfolgreich sein kann.

Sollten die für eine moderne Einkommenspolitik erforderlichen Maßnahmen jedoch nicht ergriffen werden und es z. B. nicht gelingen, die Steigerung der nominalen Einkommen mit der erforderlichen Stabilität der Kosten und Preise zu vereinbaren, so

müßten die Mitgliedstaaten — wie bereits das erste Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik betont hat und wiederholte Erfahrungen in Ländern innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft bestätigen — ihre Zuflucht zu Maßnahmen nehmen, deren Wirkungen wesentlich restriktiver wären und die notwendigerweise eine Verlangsamung der wirtschaftlichen Aktivität und damit auch der Steigerung der Realeinkommen zur Folge hätten. Aber auch in einer Phase der Konjunkturabschwächung kann das Fehlen entsprechender einkommenspolitischer Maßnahmen rezessive Tendenzen verstärken und damit zu unnötigen Wachstumsverlusten führen.

4. Eine erfolgreiche Einkommenspolitik hat außerdem zur Voraussetzung, daß die verschiedenen Träger der Einkommenspolitik eng zusammenarbeiten. Die verschiedenen sozialen Gruppen müssen dabei unbedingt davon überzeugt sein, daß eine solche Zusammenarbeit ihren Lebensstandard und ihre soziale Lage am nachhaltigsten verbessert. Die Einkommenspolitik muß daher wesentlich dazu beitragen, eine ausgeglichene Entwicklung der Einkommen der verschiedenen sozialen Gruppen und in den verschiedenen Regionen der Gemeinschaft zu sichern. Dabei muß sie sich auch um eine günstigere Einkommensverteilung für die schwächeren Schichten der Bevölkerung bemühen.

Die Erfolgschancen der Einkommenspolitik würden dadurch wesentlich verbessert, wenn bewußt ein befriedigende Verteilung der Vermögensbildung angestrebt und die Vermögensbildung der breiten Schichten, insbesondere der Arbeitnehmer, gefördert wird. Da die Möglichkeiten der Vermögenspolitik weitgehend durch die Modalitäten der Einkommenspolitik bestimmt werden, sollte die Vermögenspolitik in engem Zusammenhang mit der Einkommenspolitik entwickelt werden. Einige Mitgliedstaaten betrachten deshalb schon gegenwärtig die Vermögenspolitik als integralen Bestandteil der Einkommenspolitik. Im Vordergrund der Überlegungen stehen dabei vor allem die Förderung des freiwilligen Sparens der privaten Haushalte, Investivlohnsysteme und Systeme der Ertragsbeteiligung.

5. Bei der gleichzeitigen Verfolgung der für die Einkommenspolitik gesetzten Ziele kann es unter Umständen zu Konfliktsituationen kommen. Je nach den Besonderheiten der wirtschaftlichen und sozialen Lage sollten sich die Bemühungen auf die Ziele konzentrieren, die jeweils besonders gefährdet sind. Die vielfältigen und schwierigen Bedingungen, deren eine erfolgreiche Einkommenspolitik unterworfen ist, lassen überdies eine sehr behutsame Entwicklung dieses Instruments zweckmäßig erscheinen. Dabei muß den jeweiligen strukturellen, institutionellen und soziologischen Gegebenheiten und den Verhaltensweisen der am Wirtschaftsleben Beteiligten Rechnung getragen werden. Es empfiehlt sich dabei ein pragmatisches Vorgehen.

Selbst in dem Grenzfall, daß zunächst zu den bisherigen wirtschaftspolitischen Instrumenten kein einziges hinzugefügt würde, dürften sich allein schon durch die systematische Berücksichtigung der Auswirkungen der einkommensrelevanten Maßnahmen bei den wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen die Chancen für ein besseres Erreichen der angestrebten wirtschaftlichen und sozialen Ziele erhöhen.

Verantwortung des Staates für die Einkommensentwicklung und -verteilung

6. Da die meisten einkommensrelevanten Entscheidungen von den Unternehmern, ihren Verbänden, den Gewerkschaften sowie den Standesorganisationen bestimmter Berufe und sozialer Gruppen getroffen werden, sind diese für die Einkommensentwicklung in erster Linie maßgebend. Eine ganz besondere Verantwortung trifft auf diesem Gebiet aber auch den Staat. Einmal setzt er durch seine allgemeine Wirtschaftspolitik die grundlegenden Daten für das Verhalten der am Wirtschaftsleben Beteiligten, wobei er sowohl von der Kosten- als auch von der Nachfrageseite her inflationistischen, aber auch deflationistischen Tendenzen entgegenwirken muß. Zum anderen wird ein erheblicher Prozentsatz des Volkseinkommens in allen modernen Staaten auf Grund der von der öffentlichen Hand wahrgenommenen Aufgaben (Verwaltung, Ausbildung, Forschung, Gesundheitswesen, Justiz, Verteidigung usw.) bestimmt. Nicht zuletzt bewirkt der Staat im Rahmen der Politik auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit und der Übertragungen zugunsten bestimmter sozialer Schichten und Wirtschaftszweige eine erhebliche Einkommensumverteilung.

Hinsichtlich der Einkommenspolitik bestehen zwischen den verschiedenen Mitgliedsländern erhebliche Unterschiede, die durch Traditionen, soziale und politische Strukturen und unterschiedliche Verhaltensweisen bedingt sind. So haben die Niederlande zur Bekämpfung der inflationären Preisauftriebstendenzen eine Einkommenspolitik entwickelt, die in engem Zusammenhang mit der Preispolitik steht. Außerdem befindet sich die Einkommenspolitik derzeit in mehreren Mitgliedsländern erst im Stadium der Vorbereitung, ist bisher nur Gegenstand partieller Maßnahmen oder ihre Umgestaltung wird erwogen.

Zunehmende Interdependenz der Einkommenspolitiken der Mitgliedstaaten

7. Der mit der Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ermöglichte freie Austausch von Waren in einem größeren Binnenmarkt sowie eine höhere Mobilität von Arbeit und Kapital führen dazu, daß die künftigen Lohnverhandlungen in einem Mitgliedstaat von der Entwicklung der Löhne in den anderen Mitgliedstaaten immer stärker beeinflußt werden. Ähnliches gilt auch für die Entwicklung der anderen Einkommensarten. Das findet unter anderem darin seinen Ausdruck, daß sich — wie statistische Erhebungen zeigen — das Niveau der Arbeitskosten (Löhne und Soziallasten) sowie das Preisniveau in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen der

Mitgliedstaaten bereits beachtlich angeglichen haben.

Läßt unter diesen Bedingungen ein Mitgliedstaat eine inflatorische oder rezessive Einkommensentwicklung zu, so ist es kaum noch zu vermeiden, daß diese auch auf andere Mitgliedstaaten übergreift und innerhalb der Gemeinschaft die Gefahr eines kumulativen Ansteckungsprozesses von Land zu Land entsteht.

Außerdem können die Mitgliedstaaten eine Reihe von wirtschaftspolitischen Instrumenten, wie z. B. Zollsätze, Agrarpreise, nicht mehr allein einsetzen oder variieren. Da es für die einzelnen Mitgliedstaaten nicht immer möglich sein wird, eine im Vergleich zur Vergangenheit befriedigendere wirtschaftliche Entwicklung oder eine erhöhte Anzahl von Zielen mit weniger und beschränkter einsetzbaren wirtschaftspolitischen Instrumenten zu erreichen, wird aus diesem Grunde die Beeinflussung der Einkommen, Kosten und Preise durch eine Einkommenspolitik immer mehr auf europäischer Ebene zu erörtern sein, mit dem Ziel, ihre kurz- und mittelfristigen einkommensrelevanten Maßnahmen mehr und mehr untereinander abzustimmen. Dies kann am besten im Rahmen der Koordinierung der Konjunkturpolitik und der mittelfristigen Wirtschaftspolitik erfolgen. Hierzu dürfte insbesondere eine regelmäßige und systematische Konfrontierung der mittelfristigen Entwicklungsaussichten für die verschiedenen Einkommens- und Kostenarten auf Gemeinschaftsebene von erheblicher Bedeutung sein.

Dabei ist es auch von Bedeutung, daß die einzelnen Mitgliedstaaten einen Rückgriff auf restriktive, die Gesamtwirtschaft beeinflussende Maßnahmen um so mehr vermeiden können, je größere Fortschritte bei der Abstimmung der kurz- und mittelfristigen Wirtschaftspolitiken zwischen den Mitgliedstaaten erzielt werden.

Man könnte sich vorstellen, daß alle Mitgliedstaaten bei ihren Politiken gleiche Modalitäten zugrunde legen. Da jedoch die strukturellen und institutionellen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten noch zu unterschiedlich sind, scheint dies gegenwärtig nicht realistisch. Wichtiger ist es, daß zwischen den Mitgliedstaaten weitgehend eine Annäherung der Ziele und der Wirkungen der Einkommenspolitik erreicht wird, was nicht unbedingt gleiche Modalitäten bedeutet. Es scheint wünschenswert, die Arbeiten auf diesem Gebiet weiter zu vertiefen, um festzustellen, wie am besten eine Koordinierung der unterschiedlichen Praktiken erreicht werden kann. Die folgenden Leitlinien zur Einkommenspolitik sollen die Richtung angeben, in der die Mitgliedstaaten im Interesse einer optimalen Wirtschaftsentwicklung ihre künftigen Maßnahmen zur Beeinflussung der Einkommensentwicklung und Einkommensstruktur gestalten sollten, um eine Koordinierung auch dieses Teils der Wirtschaftspolitik zu erleichtern.

II. Allgemeine Orientierung der zu verfolgenden Politik

Umfassender Charakter der Einkommenspolitik

8. Soll der Einkommenspolitik ein nachhaltiger Erfolg beschieden sein, muß sie alle Einkommensarten umfassen. Es ist daher notwendig, daß sie sich auf sämtliche Primär- und Sekundäreinkommen erstreckt. Das heißt, sie muß sich einerseits auf alle Einkommen aus unselbständiger Arbeit, Vermögen und Unternehmertätigkeit einschließlich der Einkommen der Selbständigen erstrecken und andererseits auf die Einkommensumverteilung im Rahmen der öffentlichen Finanzen und der Systeme der sozialen Sicherheit, durch die die verfügbaren Einkommen der verschiedenen Einkommensempfänger maßgeblich bestimmt werden. Außerdem sollte sie auch komplementäre Einkommenselemente erfassen, zu denen insbesondere Naturalleistungen zu zählen sind, die in Form unentgeltlicher oder verbilligter Zuwendungen zur Verfügung gestellt werden, selbst wenn die entsprechenden Ausgaben von den Unternehmen oder dem Staat als allgemeine Betriebs- oder Verwaltungskosten verbucht werden.

Entwicklung von indikativen Orientierungsdaten

9. Eine moderne Einkommenspolitik setzt voraus, daß die verschiedenen Träger der Einkommenspolitik (Staat, Unternehmer und ihre Verbände, Gewerkschaften, Standesorganisationen bestimmter Berufe und sozialer Gruppen) ihre einkommensrelevanten Entscheidungen in Kenntnis der effektiven Entwicklungsmöglichkeiten der verschiedenen Einkommensarten treffen. Es ist in diesem Zusammenhang zweckmäßig, daß sie über Daten verfügen, an Hand derer sie ihre Entscheidungen ausrichten können. Diese Daten sollten indikativen Charakter tragen. Über die Auswahl und Bedeutung derartiger Orientierungsdaten bestehen zwischen den Mitgliedstaaten noch erhebliche Unterschiede in den Auffassungen und Praktiken. Immerhin ist festzustellen, daß die verschiedenen Auffassungen im Begriff sind, sich anzunähern. Es ist notwendig, daß die Untersuchung dieses Problems fortgesetzt wird, wobei die gesammelten Erfahrungen und die unterschiedlichen Methoden in den Mitgliedsländern zu berücksichtigen sind. Es wäre zu begrüßen, wenn diese Untersuchung es ermöglichen würde, eine gemeinsame Haltung hinsichtlich der maßgebenden Orientierungsdaten festzulegen, da diese eine wesentliche Etappe für den Fortschritt auf dem Gebiet der Einkommenspolitik in der Gemeinschaft darstellen würde.

Eine wesentliche Schwierigkeit für die Entwicklung von Orientierungsdaten liegt darin, daß einmal ein Höchstmaß von Flexibilität für die Wirtschafts- und Sozialpolitik und damit auch für die Einkommenspolitik zu sichern ist und es sich zum anderen um verständliche und möglichst leicht zu ermittelnde Maßstäbe für die Einkommensentwicklung handeln soll. Im allgemeinen wird die gesamtwirtschaftliche durchschnittliche Arbeitsproduktivität — definiert

als Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen — als ein nützliches Orientierungsdatum angesehen. Diese Wahl geht vor allem von der Erfahrung aus, daß in den vergangenen Jahren im allgemeinen die Entwicklung der nominalen Gesamteinkommen erheblich über dem Zuwachs des realen Bruttoinlandsproduktes lag und man sich erhofft, daß eine stärkere Orientierung der Entwicklung der verschiedenen Einkommensarten am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt zu einem besseren Gleichgewicht und damit zu einer Dämpfung der Preisauftriebstendenzen beitragen würde. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn dieses Kriterium international stärker Anwendung finden würde. Es besteht allerdings die Gefahr, daß dieses Kriterium in der Praxis nur einseitig auf die Löhne angewandt wird, da die meisten anderen Einkommen nicht als Funktion der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität angesehen werden können und zum großen Teil nur über eine entsprechende Preispolitik und Steuerpolitik zu beeinflussen sind.

Allerdings kann ein einziges Orientierungsdatum allein nicht die Vielfalt der wirtschaftlichen Gegebenheiten und ihren Wandel in hinreichendem Maße berücksichtigen. Das gilt insbesondere auch, wenn damit ein Maßstab für die Entwicklung der Einkommen der verschiedenen Wirtschaftsbereiche, Regionen und Gruppen von Einkommensbeziehern gegeben werden soll.

Es scheint deshalb doch unerläßlich, die Arbeitsproduktivität durch andere Kriterien, wie z. B. die Arbeitsmarktlage, die Situation auf den Auslandsmärkten, die Kapitalintensität, die Rentabilität usw. zu ergänzen. Die Hinzuziehung weiterer, in der jeweiligen Situation relevanter Gesichtspunkte sollte schließlich zur Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Situation führen, die letztlich als entscheidender Maßstab für die mögliche Entwicklung der verschiedenen Einkommensarten angesehen werden sollte. Die Beachtung der gegenwärtigen und künftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die flexible Berücksichtigung verschiedener Orientierungsdaten sollte am besten an Hand von größenordnungsmäßigen Vorstellungen über die künftige Einkommens- und Vermögensentwicklung erfolgen. Diese sollten sich nicht nur auf reale Größen, sondern auch auf die Entwicklung zu jeweiligen Preisen beziehen. Die hierfür erforderlichen Arbeiten sollten intensiviert werden.

Die Orientierungsdaten sollten alle Bestandteil derselben kohärenten Gesamtschau sein. Diese sollten die Absichten des Staates hinsichtlich der übrigen Teile der Wirtschafts- und Sozialpolitik, insbesondere der Geld-, Kredit-, Haushalts- und Arbeitsmarktpolitik, berücksichtigen. Dabei sollten die Beziehungen zwischen der künftigen Einkommensentwicklung und den wesentlichen getroffenen bzw. beabsichtigten Maßnahmen möglichst klar ersichtlich gemacht werden.

Bei der Erarbeitung der Orientierungsdaten scheint es zweckmäßig, auf die mittelfristige Projektion Bezug zu nehmen, die den Vorteil bietet, daß sie nicht nur der Produktivitätssteigerung Rechnung trägt, sondern auch den anderen wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten und Entwicklungszielen, wie z. B. dem erforderlichen Wachstum der produktiven Investitionen und der wirtschaftlichen und sozialen Infrastrukturinvestitionen, dem Wunsch, bestimmte Ungleichheiten in der Einkommens- und Vermögensverteilung zu korrigieren usw. Die Orientierungsdaten müssen dann jährlich entsprechend der jeweiligen Wirtschaftsentwicklung und der kurzfristigen Entwicklungsaussichten angepaßt werden, ohne daß dabei die mittelfristigen Ziele außer acht gelassen werden.

Konfrontierung der tatsächlichen Einkommensentwicklung mit den Orientierungsdaten

10. Die Beachtung der im vorhergehenden Abschnitt erwähnten Orientierungsdaten könnte zu einer besseren Harmonie zwischen den wirtschafts- und sozialpolitischen Absichten des Staates und der übrigen Träger der Einkommenspolitik führen und damit die Aussichten für eine gleichgewichtigere Wirtschafts- und Sozialentwicklung in Zukunft verbessern.

Sofern es dennoch zu unerwünschten Abweichungen der tatsächlichen Einkommensentwicklung von den Orientierungsdaten kommt, sollte sich um eine entsprechende Korrektur bemüht werden.

Dafür ist ein regelmäßiger Vergleich zwischen der tatsächlichen und der mittelfristig erwarteten Entwicklung der verschiedenen Einkommensarten sowie der Vermögensentwicklung erforderlich. An Hand dieses Vergleichs können der Staat und die übrigen Träger der Einkommenspolitik dann jeweils entscheiden, welche ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Instrumente sie zur Korrektur ihnen nicht akzeptabel erscheinender Entwicklungen einsetzen wollen.

Mit der Ausarbeitung der Orientierungsdaten betraute Stelle

11. Die Orientierungsdaten für die mögliche Entwicklung der verschiedenen Primär- und Sekundäreinkommen sowie der Vermögen sollten so wohlfundiert wie möglich sein und einen hohen Grad an Wirklichkeitsnähe aufweisen. Hierbei ist es wünschenswert, daß die den Orientierungsdaten zugrunde liegenden Informationen und Schätzungsmethoden möglichst von allen Trägern der Einkommenspolitik anerkannt werden.

Für welche organisatorische Lösung die Mitgliedstaaten sich auch immer entscheiden mögen, in jedem Fall muß die mit ihrer Erarbeitung betraute Stelle sämtliche Aspekte der Wirtschafts- und Sozialpolitik berücksichtigen. Dies soll es ihr ermöglichen, die wirtschaftspolitischen Hypothesen klar darzustellen und die wünschenswerte Einkommensentwicklung für alle interessierten Kreise deutlich zu machen.

Um auch den verschiedenen nichtstaatlichen Trägern der Einkommenspolitik ihre Entscheidungen zu erleichtern, wäre es außerdem wünschenswert, daß diese Stelle auch alternative Hypothesen entspre-

chend den Vorstellungen dieser nichtstaatlichen Träger der Einkommenspolitik in Betracht zieht und die Konsequenzen unterschiedlicher einkommenspolitischer Entscheidungen aufzeigt. Die Kenntnis der Konsequenzen der sich hieraus ergebenden alternativen Einkommensentwicklungen dürfte dazu beitragen, die Rationalität der einkommenspolitischen Entscheidungen zu erhöhen.

Schließlich dürfte die psychologische Wirkung der von dieser Stelle erarbeiteten quantitativen Vorstellungen in der Öffentlichkeit, insbesondere bei den Tarifvertragsparteien, größer sein, wenn an ihrer Erarbeitung Sachverständige beteiligt sind, die das Vertrauen auch der Sozialpartner genießen.

Unabhängig davon können selbstverständlich auch andere Stellen eigene quantitative Überlegungen über die künftige Entwicklung der verschiedenen Einkommensarten anstellen. Es wäre deshalb zu begrüßen, wenn z. B. auch die Tarifvertragsparteien gegebenenfalls ihre Vorstellungen in einer zusammenhängenden gesamtwirtschaftlichen mittelfristigen Übersicht quantitativ konkretisierten.

Die in den einzelnen Mitgliedstaaten erarbeiteten größenordnungsmäßigen Orientierungsdaten sollten auf der Ebene der Gemeinschaft konfrontiert und zu einer kohärenten Gesamtvorstellung zusammengefügt werden.

Konzertierung zwischen Staat und Sozialpartnern

12. Ein sich bei einer Einkommenspolitik ergebendes besonderes Problem von großer Bedeutung ist der institutionelle Rahmen, innerhalb dessen die Einkommensbildung erfolgt. Die institutionelle Gestaltung hängt von der jeweiligen Form der Einkommenspolitik ab. Dies ist ein schwieriges Gebiet, auf dem sich Faktoren historischer, staatspolitischer, psychologischer Art usw. auswirken. Doch handelt es sich um eine wesentliche Erfolgsbedingung für die Einkommenspolitik, die in einigen Mitgliedsländern noch eingehender Untersuchungen bedarf.

Welche Form auch immer die Einkommenspolitik annimmt, es ist in jedem Fall notwendig, daß regelmäßige Beratungen auf Grund quantitativer Projektionen zwischen dem Staat und den anderen zentralen Trägern der Einkommenspolitik stattfinden. Dabei müssen im Rahmen des anzustrebenden wirtschaftlichen Wachstums die verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Ziele, insbesondere hinsichtlich der Entwicklung verschiedener Einkommensarten, sowie die dafür anzuwendenden Instrumente besprochen werden. Diese regelmäßigen Beratungen können zur Verbesserung des Klimas zwischen den zentralen Trägern der Einkommenspolitik beitragen und das Verständnis für ihre verschiedenen Anliegen erhöhen. Sie könnten zu einer besseren Übereinstimmung über die anzustrebenden Ziele führen und eine Grundlage für die Abstimmung zwischen dem Staat und den betroffenen Gruppen über den Rahmen bilden, in dem sich mit Rücksicht auf diese Ziele die Entwicklung bestimmter Einkommensarten bewegen soll. Es ist sehr wichtig, daß untersucht wird, auf welche Weise man den Bedingungen für die Einkommenspolitik auf freiwilliger Grundlage besser gerecht werden kann.

In Anbetracht der steigenden Interdependenz zwischen der Entwicklung der verschiedenen Einkommensarten, Preise und Kosten ist es wichtig, daß die Mitgliedstaaten regelmäßig ihre Vorstellungen über die Einkommenspolitik im Rahmen der Gemeinschaft konfrontieren.

Außerdem wäre es wünschenswert, daß auch die Sozialpartner in den verschiedenen Ländern dieser erhöhten Interdependenz die größte Aufmerksamkeit schenken und sich gegenseitig vollständiger über ihre Probleme und die für ihre Behandlung und Lösung gewünschte Art informieren. Hierbei könnte es sich als zweckmäßig erweisen, daß sich ein Meinungsaustausch im Rahmen der Institutionen der Gemeinschaft entwickelt, insbesondere innerhalb des Wirtschafts- und Sozialausschusses anläßlich seiner Stellungnahmen zu den Programmen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft.

Statistische Informationen für die Einkommenspolitik

13. Eine schnelle, sachgerechte und objektive Information der verschiedenen Träger der Einkommenspolitik sowie der Öffentlichkeit insgesamt über die tatsächliche und mögliche Entwicklung der verschiedenen Primär- und Sekundäreinkommen ist für die Konzipierung, Diskussion und Durchführung einer erfolgversprechenden Einkommenspolitik unerläßlich. Dies erfordert die Bereitstellung von Informationsmaterial, das einen gründlichen Einblick in die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge gestattet und soweit wie möglich die Ziele, Instrumente und Orientierungsdaten deutlich sichtbar werden läßt und ermöglicht, ihre gegenseitige Abhängigkeit zu erkennen.

In allen Mitgliedstaaten sind die primären Nichtlohneinkommen wesentlich schlechter bekannt als die Lohn- und Gehaltseinkommen. Bei den künftigen Arbeiten auf dem Gebiet der Einkommensstatistik sollte deshalb Priorität einer besseren Kenntnis der primären Nichtlohneinkommen insgesamt und ihrer wesentlichsten Komponenten beigemessen werden.

Darüber hinaus ist die Verteilung der Einkommen und Ersparnis auf die verschiedenen sozialökonomischen Gruppen und Einkommensgrößenklassen nur unzureichend bekannt. Eine bessere statistische Information auf diesen Gebieten wie auch hinsichtlich der Einkommenskumulierung in den Händen der privaten Haushalte sollte deshalb so schnell wie möglich in die Wege geleitet werden.

Eine Erörterung der Einkommensentwicklung auf Gemeinschaftsebene wird häufig dadurch erschwert, daß verschiedene Einkommensarten in den einzelnen Mitgliedstaaten bisher unterschiedlich definiert und erfaßt sind. Dies gilt insbesondere für die Erfassung und die Darstellung der verschiedenen Einkommen der Einzelunternehmer (einschließlich derjenigen der freien Berufe und der Landwirte) sowie die in den einzelnen Ländern verwendeten Gewinnbegriffe. Es sollte deshalb in Fortsetzung der Arbeiten an einem Gemeinschaftssystem volkswirtschaftlicher Gesamt-

rechnungen eine eingehende Untersuchung dieser Einkommensbegriffe, insbesondere im Hinblick auf eine gewisse Harmonisierung ihrer Definitionen und Erfassungsmethoden, vorgenommen werden.

Auf dem Gebiet der Einkommensstatistiken ist darüber hinaus große Sorgfalt bei der Interpretation der Entwicklung der großen Aggregate (wie z. B. der Lohnsumme) und der ihnen zugrunde liegenden Ausgangsdaten an den Tag zu legen. Sollen bestimmte Disparitäten und außergewöhnliche Anomalien die aus Durchschnittsgrößen nicht hinreichend erkennbar sind, nachhaltig verringert werden, sind eingehendere statistische Analysen vorzunehmen.

Die Ausgestaltung einer wirksamen Vermögensbildungspolitik wird in allen Mitgliedstaaten dadurch erschwert, daß kaum statistische Informationen über das Vermögen z. B. der den verschiedenen Einkommensgrößenklassen und sozialökonomischen Gruppen angehörenden Haushalte existieren. Es wird deshalb empfohlen, die Erstellung derartiger Vermögensstatistiken so bald wie möglich in Angriff zu nehmen.

Viele statistische Informationen verlieren gegenwärtig erheblich an Wert, weil sie oft erst relativ spät vorliegen. Für die Durchführung einer modernen Einkommenspolitik sind deshalb die Erstellung und der Fluß der verschiedenen statistischen Informationen so zu koordinieren, daß sich hieran unmittelbar eine schnelle und periodische Durchrechnung des gesamten Einkommenskreislaufs mit modernen Mitteln der Datenverarbeitung anschließen kann.

Im Hinblick auf internationale Vergleiche ist es bei den erwähnten statistischen Arbeiten nützlich, sie soweit wie möglich in Zusammenarbeit zwischen den nationalen statistischen Ämtern und dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften durchzuführen, das auch für die Abstimmung der einzelnen, oft von verschiedenen Stellen erarbeiteten Statistiken untereinander und für die internationale Harmonisierung sorgt.

III. Politik im Bereich der verschiedenen Einkommensarten

14. So wichtig es ist, daß die Einkommenspolitik die Gesamtheit der Einkommen umfaßt, so muß bei ihrer Anwendung den Besonderheiten der einzelnen Einkommensarten und den unterschiedlichen wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Strukturen in den verschiedenen Mitgliedsländern Rechnung getragen werden. Einen wichtigen Teil der Einkommenspolitik stellt sicherlich die Lohnpolitik dar, da die Lohn- und Gehaltseinkommen in den Mitgliedstaaten einen Anteil zwischen $^3/_5$ und $^2/_3$ am Volkseinkommen haben. Daneben ist auch allen anderen Einkommen große Aufmerksamkeit zu widmen, auch wenn diese spezifische Probleme aufwerfen. Im übrigen hängt der Erfolg der Einkommenspolitik auf dem Gebiet der Löhne weitgehend davon ab, inwieweit es ihr gelingt, auf dem Gebiet der Nichtlohneinkommen ihre Ziele zu erreichen. Trotz der weitgehenden gegenseitigen Abhängigkeit sollte die Einkommenspolitik berücksichtigen, daß die Lohnbildung im privaten und öffentlichen Sektor unter verschiedenen Bedingungen erfolgt.

Lohnpolitik

Lohnbildung im privaten Sektor

15. Auf dem Gebiet der Lohnbildung im privaten Sektor kommt dem Staat die Aufgabe zu, im Zusammenwirken mit den Tarifvertragsparteien und unter Wahrung ihrer Tarifautonomie, wie sie der Übung von Land zu Land entspricht, einen allgemeinen Rahmen zu sichern, der bezweckt, daß die Tarifvertragsparteien ihre Tarifverträge unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten abschließen. Die bereits erwähnten größenordnungsmäßigen Vorstellungen über die mögliche sowie wirtschafts- und sozialpolitisch wünschenswerte gesamtwirtschaftliche Entwicklung geben auch Aufschluß über die anzustrebende und mit den gegebenen Zielvorstellungen zu vereinbarende Steigerungsrate der Löhne als globale Größe. Die Erarbeitung solcher Orientierungsdaten bildet die Voraussetzung für ein konzertiertes Verhalten der Tarifvertragsparteien.

Obwohl sicher ein positiver Einfluß von einer gemeinsamen Erarbeitung der Orientierungsdaten durch Staat und Tarifvertragsparteien erwartet werden kann, wird die endgültige Lohnsteigerung weitgehend durch die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt bestimmt. Es ist daher für einen nachhaltigen Erfolg der Einkommenspolitik wichtig, daß die konjunkturellen Spannungen, namentlich auf dem Arbeitsmarkt, nicht übermäßig werden. Allerdings darf die Einkommenspolitik nicht ohne weiteres die Ergebnisse der jeweiligen Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt als Datum hinnehmen. Sie soll vielmehr eine aktive Rolle dabei spielen, die Zielsetzungen eines raschen wirtschaftlichen Wachstums und eines hohen Beschäftigungsniveaus mit dem internen und externen Gleichgewicht in Einklang zu bringen.

Außerdem werden die Sozialpartner, namentlich die Gewerkschaften und ihre Mitglieder, das Vertrauen besitzen müssen, daß die Einkommenspolitik ihre Stellung auf längere Sicht gesehen verbessert. Die staatliche Wirtschaftspolitik wird deshalb um so erfolgreicher sein, je enger die Konzertierung mit den Sozialpartnern gestaltet wird.

Es bestehen zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten noch unterschiedliche Auffassungen über die Art und das Ausmaß der notwendigen staatlichen Einflußnahme auf die Lohnverhandlungen, wobei allgemein anerkannt wird, daß die Tarifvertragsparteien für die Lohnentwicklung verantwortlich bleiben müssen. Es sollte in diesem Zusammenhang möglichst bald geprüft werden, wie bei diesen unterschiedlichen Praktiken in den Mitgliedstaaten eine zunehmende Abstimmung der Wirtschaftspolitiken zwischen den Mitgliedstaaten gewährleistet werden kann und welche Maßnahmen notwendig sind, um unerwünschte Auswirkungen unterschiedlicher so-

ziologischer und institutioneller Gegebenheiten zu vermeiden.

16. Die in den Tarifverträgen des privaten Sektors vereinbarten Lohnsätze sind in der Regel Mindestlohnsätze, die in den meisten Mitgliedstaaten zum Teil erheblich von den Effektivlöhnen übertroffen werden. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Lohn- und Gehaltsentwicklung gehen jedoch in viel stärkerem Maße von der Entwicklung der Effektivlöhne aus als von der Veränderung der Mindestlohnsätze. Aus diesem Grunde sollte bei den Tarifabschlüssen stärker als bisher ihr Einfluß auf die Veränderung der Effektivlöhne berücksichtigt werden. Es läge dabei im Interesse einer gesamtwirtschaftlich orientierten Lohnpolitik, die Auswirkungen der Tarifvereinbarungen auf die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme quantitativ besser abzuschätzen. Deshalb wäre es zu begrüßen, wenn die Tarifvertragsparteien die Auswirkungen neuer Vereinbarungen unter Berücksichtigung des Beschäftigtenniveaus auf die entsprechende Lohnsumme soweit wie möglich erfassen und dafür sorgen würden, daß sie im Einklang mit den gesamtwirtschaftlichen Orientierungsdaten für die Lohnsumme bleiben.

Dabei sind bei tariflichen Arbeitszeitverkürzungen auch die hiermit verbundenen Auswirkungen auf die Lohn- und Gehaltssummen zu berücksichtigen, wobei in Betracht zu ziehen ist, daß Arbeitszeitverkürzungen häufig eine Verminderung des gesamtwirtschaftlichen Güterangebots nach sich ziehen, wenn sie nicht durch entsprechende Rationalisierungseffekte ausgeglichen werden.

Außerdem sollte geprüft werden, inwieweit ein Übergang zu längerfristigen Lohnvereinbarungen den Zielen der Einkommenspolitik besser entsprechen würde. Derartige Vereinbarungen setzen allerdings weitgehend Preisstabilität voraus. Hiermit eng verknüpft ist die Frage der Indexierung von Lohnvereinbarungen sowie die Frage der Wiederverhandlungsklausel in langfristigen Tarifverträgen.

Die sich hierbei ergebenden Probleme sind noch nicht gelöst worden und werden künftig noch weitere Untersuchungen erfordern.

17. Die Lohnpolitik sollte entsprechend den Leitlinien der Kapitel II und III die Mobilität der Arbeitskräfte zwischen den Unternehmen und Wirtschaftsbereichen fördern und somit die erforderlichen Strukturwandlungen in der Wirtschaft erleichtern. Aus diesem Grunde sollten solche Lohnentwicklungen vermieden werden, die dazu führen, daß der Bedarf an Arbeitskräften in den wachstumsintensiven Bereichen unzulänglich gedeckt wird, während andererseits in den in Regression befindlichen Sektoren mit ungünstigen Entwicklungsaussichten zu viele Arbeitskräfte gebunden werden.

18. Viele Arbeitnehmer, vor allem Bezieher hoher Einkommen, kommen in den Genuß von komplementären Lohn- und Gehaltselementen, die häufig nur schwer zu übersehen und unzureichend bekannt sind, obwohl sie in der Praxis zum Teil eine erhebliche quantitative Bedeutung haben. Die Existenz dieser vielfältigen, schwer übersehbaren Elemente vermindert oft eine realistische Vorstellung von der tatsächlichen Lohn- und Gehaltshöhe ihrer Bezieher, was wiederum die Transparenz des Arbeitsmarktes beeinträchtigt. Diese komplementären Einkommenselemente sollten deshalb soweit wie möglich ermittelt und angemessen in Rechnung gestellt werden.

Zugunsten der Bezieher niedriger Einkommen bestehen in manchen Mitgliedstaaten staatliche Regelungen für garantierte Mindestlöhne. Damit sie ihre Rolle, einen ausreichenden sozialen Schutz zu bieten, erfüllen können, müssen sie jeweils an die tatsächliche Situation angepaßt werden.

Lohnbildung im öffentlichen Sektor

19. Wie bereits im ersten Programm der mittelfristigen Wirtschaftspolitik dargelegt, sollten die Lohn- und Gehaltsanpassungen für die Bediensteten des Staates in einem regelmäßigen Rhythmus erfolgen und insbesondere sowohl Verzögerungen als auch sich daraus ergebende plötzliche Wiederanpassungen vermeiden.

Damit die erarbeiteten Orientierungsdaten für die künftige Entwicklung der verschiedenen Einkommen bei den übrigen Trägern der Einkommenspolitik den erforderlichen Widerhall finden, muß der Staat sie selber akzeptieren und auch auf die Löhne und Gehälter der Beamten, Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst anwenden. Dies gilt ebenfalls für die öffentlichen Unternehmen.

Politik hinsichtlich der primären Nichtlohneinkommen

20. Die Politik hinsichtlich der primären Nichtlohneinkommen bezieht sich auf eine Vielzahl z. T. sehr unterschiedlicher Einkommen (landwirtschaftliche Einkommen, Unternehmensgewinne, Honorare der freien Berufe, Mieten, Zinsen, Dividenden usw.). Sie ist im allgemeinen noch schwieriger als die Lohnpolitik zu konzipieren und zu handhaben. Dies liegt insbesondere an der Verschiedenartigkeit der primären Nichtlohneinkommen, ihrer unterschiedlichen Entstehungsweise und daran, daß es sich häufig um Residualeinkommen handelt [1]). Hinsichtlich ihrer Beeinflussungsmöglichkeit ist ferner zu berücksichtigen, daß nur einige dieser Einkommensarten mehr oder weniger einer direkten staatlichen Beeinflussung zugänglich sind, während die anderen nur indirekt durch eine kombinierte Lohn-, Preis-, Wettbewerbs- und Steuerpolitik beeinflußt werden können.

Direkte staatliche Beeinflussung primärer Nichtlohneinkommen

21. Die einen mehr oder weniger direkten Einfluß auf bestimmte primäre Nichtlohneinkommen aus-

[1]) Bei den Residualeinkommen handelt es sich um solche Einkommen — insbesondere um Gewinne —, die erst nach Ablauf einer Periode als Rest ermittelt werden können. Sie werden weitgehend von der effektiven Entwicklung der Kosten und der Preise bestimmt.

übenden Instrumente (Beeinflussung der Handelsspannen, der Honorare bestimmter freier Berufe, der Einkommen der Landwirte, der Mieten usw.) sind von Land zu Land relativ verschieden und werden in einem unterschiedlichen Ausmaß eingesetzt. Es wird immer mehr erforderlich, die ursprünglich unter sehr verschiedenen Gesichtpunkten getroffenen Maßnahmen so auszurichten, daß sie die primären Nichtlohneinkommen entsprechend den erarbeiteten Orientierungsdaten für die künftige Entwicklung beeinflussen.

Darüber hinaus sind auch Maßnahmen, die einen direkten Einfluß auf die Gewinnentwicklung und -verwendung haben, wie z. B. die steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten, so zu gestalten, daß sie die großen Ziele der Einkommenspolitik berücksichtigen. Aus dem gleichen Grunde sollten Maßnahmen gegen gesamtwirtschaftlich nicht gerechtfertigte Spekulationsgewinne, namentlich im Bereich des Immobilienmarktes, übermäßige Repräsentationsaufwendungen, die Verbuchung von Ausgaben für den persönlichen Bedarf als Betriebskosten usw. ergriffen werden.

Kombinierte Lohn-, Preis-, Wettbewerbs- und Steuerpolitik

22. Die Entwicklung der Gewinne entzieht sich weitgehend der direkten Beeinflussung durch den Staat. Hierbei ist stets im Auge zu behalten, daß jede Maßnahme zur Reglementierung der Gewinne die freie Unternehmerinitiative und insbesondere die Innovationsanstrengungen der Unternehmer zu beeinträchtigen droht, deren wirksame Entfaltung eine unerläßliche Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung ist. Nichtsdestoweniger ist es erforderlich, daß die Mitgliedstaaten dort, wo es bisher noch nicht geschieht, Instrumente bereitstellen, die eventuell die Gewinnentwicklung insgesamt zumindest indirekt durch eine kombinierte Lohn-, Preis-, Wettbewerbs- und Steuerpolitik beeinflussen können. Eine derartige kombinierte Politik muß von zwei Seiten auf die Höhe der Gewinne einzuwirken suchen, nämlich von den Kosten und von den Erlösen her. Bei den erwähnten Politiken handelt es sich um solche, die in ihrer Wirkung sehr stark miteinander verzahnt sind und in den meisten Mitgliedstaaten bisher in verschiedenen Händen liegen. Der Erfolg dieser Politiken hinsichtlich einer Beeinflussung der Gewinne hängt weitgehend von dem Grad ihrer gegenseitigen Koordinierung ab. Hierbei sind vor allem auch die Leitlinien des Kapitels II über die strukturelle Anpassung der Unternehmen und des Kapitels VI über die Finanzierung der Investitionen zu beachten.

23. Hinsichtlich der Preispolitik ist festzustellen, daß dort, wo der Wettbewerb allgemein und insbesondere der Preiswettbewerb funktioniert, er — wie bereits im ersten Programm der mittelfristigen Wirtschaftspolitik betont wird — die sicherste Garantie gegen ungerechtfertigte Preiserhöhungen bietet, solange gesamtwirtschaftlich kein Nachfrageüberschuß besteht. Allerdings ist jedoch stets zu beachten, daß dem Wettbewerb vielfach eine gewisse Tendenz zur Selbstbeschränkung oder -aufhebung inhärent ist. Es ist deshalb Aufgabe des Staates, dieser Selbstbeschränkungstendenz mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln entgegenzuwirken. Es dürfte nämlich kaum von den Gewerkschaften eine Begrenzung ihrer Lohnforderungen zu erwarten sein, wenn der Staat gleichzeitig das Entstehen restriktiver Preispraktiken dulden würde. Deshalb sollten wirksame Maßnahmen gegen Absprachen ergriffen werden, die zu ungerechtfertigten Preisforderungen führen. Außerdem sollte energisch dem Mißbrauch durch marktbeherrschende Positionen entgegengewirkt werden. Aus diesem Grunde ist eine ständige Preisbeobachtung vorzunehmen, die um so systematischer und strenger sein muß, je mehr sich die Marktlage in einem Wirtschaftsbereich einer Monopolstellung nähert. Darüber hinaus ist zu verhindern, daß bestimmte Unternehmen Außenseiter durch umfangreiche und wiederholte Werbung vom Eindringen in ihren Markt abhalten und dadurch der Gefahr einer verstärkten Preiskonkurrenz entgehen. Deshalb sollte untersucht werden, ob es nicht möglich ist, den steuerlich abzugsfähigen Werbeaufwand zu beschränken, ohne damit allerdings den Wettbewerb zwischen den Unternehmen zu verfälschen.

In vielen Bereichen der Wirtschaft funktioniert der Wettbewerb nur unzureichend oder nicht mehr. Der Staat trägt hier eine ganz besondere Verantwortung für die Preisentwicklung. Dies gilt in erheblichem Maße für die landwirtschaftlichen Preise und weitgehend für die Preise im Bereich des Verkehrs und der Nachrichtenübermittlung sowie der anderen öffentlichen Unternehmen. Bei den Maßnahmen des Staates in diesen Bereichen sollte sich um eine elastische Preisbildung bemüht werden, die sowohl die großen mittelfristigen Ziele und einkommensrelevanten Wirkungen als auch die Einflüsse auf die Finanzlage der Unternehmen und insbesondere die Finanzierung ihrer Investitionen berücksichtigt. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten mehr und mehr den Entscheidungen Rechnung tragen, die im Rahmen der Ausarbeitung und Anwendung der auf der Ebene der Gemeinschaft verfolgten gemeinsamen Politiken — z. B. auf dem Gebiet der Landwirtschaft, des Verkehrs, der Energie, des Außenhandels usw. getroffen werden, wobei insbesondere auch die Interessen der Verbraucher gebührend berücksichtigt werden müssen.

Darüber hinaus ist ein wirksamer Preiswettbewerb auch durch eine Reihe von Einzelmaßnahmen zu fördern, die sich auf verschiedene Wirtschaftsbereiche sowie Produktions- und Handelsstufen beziehen. So ist z. B. die Senkung von Positionen des gemeinsamen Außenzolltarifs dann in Betracht zu ziehen, wenn dadurch über erhöhte Importe der Wettbewerb auf bestimmten Märkten erhöht und ungerechtfertigten Preissteigerungen entgegengewirkt werden kann. Auch bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sollte eine stärkere Preiskonkurrenz gefördert werden, unter anderem durch die verstärkte Zulassung und Berücksichtigung von Offerten aus anderen Mitgliedstaaten. Außerdem wird im Interesse einer größeren Preisflexibilität empfohlen, die in mehreren Mitgliedstaaten noch bestehenden Preisbindungen der

zweiten Hand möglichst aufzuheben. Überdies wäre es zweckmäßig, die Modernisierung des Verteilungsapparates zu begünstigen und für die Abschaffung von in verschiedenen Mitgliedstaaten noch bestehenden Praktiken zu sorgen, die den Wettbewerb vermindern oder verfälschen können, wie z. B. Verkaufsverweigerungen oder nicht gerechtfertigte Preisdiskriminierungen der Verkäufer, die Verschleierung der tatsächlichen Preise durch Nachlässe oder fiktive Rabatte, unlautere Werbung, offene oder betrügerische Qualitätstäuschung oder Schaffung einer falschen Mengenvorstellung durch geschickte Aufmachung. Ferner sind zur Erhöhung der Markttransparenz für die privaten Haushalte Verbrauchertestinstitute zu fördern und das Verbot der vergleichenden Werbung wesentlich einzuschränken.

Die in allen Mitgliedstaaten nach dem zweiten Weltkrieg verzeichnete Steigerung des allgemeinen Preisniveaus hat Produzenten und Verbraucher weitgehend an dieses Phänomen gewöhnt. Soll das allgemeine Preisniveau in der Zukunft möglichst stabil gehalten werden, so muß eine Reihe von Preisen absolut sinken. Dies erfordert eine Umgewöhnung der Unternehmer und Verbraucher, die eventuell durch eine entsprechende Informationspolitik unterstützt werden kann.

Obwohl eine Preispolitik nicht in erster Linie als Instrument der Einkommenspolitik konzipiert sein muß, ist stets zu beachten, daß sich Preis- und Einkommenspolitik nicht trennen lassen. Je mehr Zurückhaltung von den Arbeitnehmern gefordert wird, um so höhere Anforderungen müssen nicht nur an die Maßnahmen der Geld-, Kredit- und Haushaltspolitik, sondern auch an die Preispolitik des Staates und der Unternehmen gestellt werden. Es kann von den Gewerkschaften nicht erwartet werden, daß sie um des wirtschaftlichen Gleichgewichts willen mit ihren realisierbaren Lohnforderungen zurückhalten, wenn gleichzeitig Preissteigerungen ungehindert die Gewinne der Unternehmer vergrößern und den Reallohn der Arbeitnehmer schmälern.

In den Mitgliedstaaten bestehen darüber hinaus noch unterschiedliche Auffassungen und Praktiken bei der direkten staatlichen Preisbeeinflussung.

Entsprechend einer Konzeption sollte die Verantwortung für die Preisbildung den Unternehmern allein zufallen; der Staat soll sich darauf beschränken, im Bedarfsfall auf die — im wesentlichen die Währung, den Kredit und den Haushalt betreffenden — Maßnahmen allgemeinen Charakters zurückzugreifen.

Nach anderen Konzeptionen ist eine darüber hinausgehende Preispolitik unerläßlich. Dabei bieten sich mehrere Möglichkeiten an, die einander nicht unbedingt ausschließen und in gewissem Maße von der Konjunktur abhängig sein können.

— Einmal könnte eine elastische Konzertierung oder formelle Vereinbarung vorgesehen werden, damit die gegenseitige Information und die erforderlichen Anpassungen regelmäßig garantiert sind.

— Zum anderen könnte eine spezielle Überwachung — z. B. durch die vorherige staatliche Genehmigung von Preiserhöhungen — entweder permanent in bestimmten Sektoren, die einen ungenügenden Wettbewerb aufweisen, oder, falls die freiwillige Zusammenarbeit versagt, als zeitweilige Maßnahme ausgeübt werden.

— In Ausnahmefällen und bis zum vollen Wirksamwerden anderer wirtschaftspolitischer Maßnahmen könnte der Staat sich schließlich die Befugnis vorbehalten, vorübergehend einen partiellen oder allgemeinen Preisstop zu verhängen.

Wie bei der Lohnpolitik sollte auch hier untersucht werden, ob und inwieweit unterschiedliche Methoden der Preispolitik eine zunehmende Koordinierung der allgemeinen Wirtschaftspolitik zwischen den Mitgliedstaaten erschweren und welche Maßnahmen gegebenenfalls ergriffen werden müssen, um das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes sicherzustellen.

In jedem Fall sollten in erster Linie die Ursachen allgemeiner Preiserhöhungen bekämpft und dauerhaft beseitigt werden.

Politik auf dem Gebiet der Einkommensübertragungen

Sozialversicherung

24. Die verschiedenen Systeme der Sozialen Sicherheit haben sich in allen Mitgliedstaaten stark entwickelt, weisen aber von Land zu Land erhebliche Unterschiede auf, die sich aus der sozialen Entwicklung, den Traditionen, den demographischen Gegebenheiten und den wirtschaftlichen Eigenarten ergeben.

Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen sowohl der Beiträge zur Sozialversicherung als auch ihrer Leistungen sind für die Einkommenspolitik von größter Bedeutung. Die von den Unternehmen oder Arbeitnehmern gezahlten Beiträge üben einen fühlbaren Einfluß auf die Struktur und Entwicklung der Primäreinkommen aus. Finanzierungsmittel aus dem Budget gehen zu Lasten der für die anderen öffentlichen Aufgaben erforderlichen Mittel. Die Leistungen verändern nicht nur die Verteilung des verfügbaren Einkommens, sondern beeinflussen auch den Verbrauch. Schließlich sind die Auswirkungen der Sozialbeiträge und ihrer Finanzierung auf die Produktionskosten der Unternehmen zu beachten.

Aus diesem Grunde kann die Einkommenspolitik die Entwicklung der Sozialleistungen und die Modalitäten ihrer Finanzierung nicht unberücksichtigt lassen. Es handelt sich hierbei zum Teil wegen der unterschiedlichen nationalen Praktiken zum Teil wegen der Schwierigkeit ihrer Vorausschätzungen um ein so vielschichtiges Problem, daß es im gegenwärtigen Stadium der Untersuchungen nicht möglich war, hierfür Leitlinien im zweiten Programm zu entwickeln. Es ist notwendig, dieses Problem im Rahmen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik eingehender zu untersuchen.

Steuer- und Subventionspolitik

25. Eine Umverteilung der Einkommen erfolgt in allen Mitgliedstaaten auch mittels der Steuerpolitik.

Hierbei spielen die zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten verschiedene Steuerstruktur, insbesondere die unterschiedliche Verteilung auf Aufwand-/Verbrauchsteuern einerseits sowie auf Steuern aus Einkommen und Vermögen andererseits sowie die unterschiedlichen Rück-, Vor- und Weiterwälzungsmöglichkeiten eine erhebliche Rolle.

Außerdem ist zu berücksichtigen, daß in manchen Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede zwischen der gesetzlich vorgeschriebenen und der praktischen Besteuerung bestehen, die erhebliche Auswirkungen auf die Einkommen haben können. Deshalb sollten diese Unterschiede durch eine Verbesserung der Steuerverwaltung und der Erhebungsmethoden möglichst stark verringert werden.

Alle Mitgliedstaaten befolgen eine mehr oder weniger systematisch ausgebaute Politik zur Subventionierung von Produktion und Verbrauch. Da die gewährten Subventionen jedoch zu sehr verschiedenen Zeiten und unter unterschiedlichen Gesichtspunkten eingeführt wurden, wird es immer mehr erforderlich, die Subventionen systematisch im Hinblick auf die Ziele der Einkommenspolitik zu überprüfen.

Ferner bestehen in allen Mitgliedstaaten vielfältige unsichtbare Subventionen (z. B. in Form von Steuervergünstigungen oder -befreiungen), deren Umfang und Auswirkungen auf die Einkommen der betreffenden Gruppen von Land zu Land sehr unterschiedlich und nur schwer zu erfassen sind. Es ist deshalb im Interesse einer rationellen Einkommenspolitik zu empfehlen, die Methoden für ihre quantitative Erfassung zu verbessern und unter Berücksichtigung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse zu prüfen, welche unsichtbaren Subventionen abzubauen und erforderlichenfalls durch offene Subventionen zu ersetzen sind.

Vermögensbildungspolitik

26. Im ersten Programm wurde im Rahmen seiner allgemeinen Ziele die Notwendigkeit einer angemessenen Einkommens- und Vermögensverteilung unterstrichen [1]) und die Möglichkeit in Betracht gezogen, in Verbindung mit der Einkommenspolitik eine Vermögenspolitik zu entwickeln [2]).

Zwischen Einkommen und Vermögen bestehen sehr enge Wechselbeziehungen. So ist einerseits das Einkommen Quelle der Ersparnis und damit der Vermögensbildung und andererseits das Vermögen Quelle neuer Einkommen. Die Vermögenspolitik sollte deshalb in engem Zusammenhang mit der Einkommenspolitik gesehen werden, zumal eine erfolgreiche Vermögenspolitik die Erfolgschancen der Einkommenspolitik wesentlich verbessert.

Die Vermögenspolitik hat sowohl wirtschaftliche als auch soziale Ziele. Es geht bei ihr darum, die erwünschte Entwicklung der Einkommen mit dem angestrebten Gleichgewicht zwischen Ersparnis und Investitionen in Übereinstimmung zu bringen, wobei gleichzeitig eine angemessene Verteilung der Ergebnisse des wirtschaftlichen Wachstums gewährleistet werden sollte. Die Vermögenspolitik sollte daher darauf ausgerichtet sein, eine bessere Verteilung der Einkommens- und Vermögensbildung in den verschiedenen Schichten der Bevölkerung zu fördern, indem sie insbesondere einerseits eine übermäßige Vermögenskonzentration in den Händen von Einzelpersonen verhindert und zum anderen die Vermögensbildung in den privaten Haushalten — insbesondere denjenigen der Arbeitnehmer — mit relativ niedrigem wirtschaftlichen Lebensstandard fördert und somit ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit und Sicherheit gegenüber den verschiedenen Existenzrisiken erhöht.

Sicherlich hat die Vermögenspolitik (Einkommensverwendungspolitik) zahlreiche Aspekte, die sich auch auf andere Gebiete der allgemeinen Wirtschafts- und Sozialpolitik erstrecken, wie z. B. die öffentlichen Finanzen, das Einkommens-, Vermögens- und Erbschaftssteuerrecht, das Gesellschaftsrecht, die Anpassung der Finanzstruktur der Unternehmen, den Kapitalmarkt usw. Da jedoch diese Aspekte zum Teil in anderen Kapiteln dieses Programms, namentlich in den Kapiteln III und VI, behandelt werden, wurde bei den folgenden Überlegungen von einem engeren Konzept der Vermögenspolitik ausgegangen, wonach sie dazu beiträgt, die Ziele der Einkommenspolitik zu erreichen.

So setzt die für eine rasche Zunahme der Ersparnisse und Investitionen notwendige Verlangsamung des Wachstumstempos des privaten Verbrauchs in den nächsten Jahren eine ausreichende Gegenleistung zugunsten der Arbeitnehmer voraus.

Auf dem Gebiet der Vermögenspolitik sind von den Mitgliedstaaten bis in die jüngste Zeit hinein eine Reihe von Maßnahmen ergriffen worden. Die Probleme der Vermögenspolitik finden in der Tat zur Zeit von seiten des Staates, der Sozialpartner und anderer Kreise besondere Aufmerksamkeit. Dabei werden verschiedene Formen von Maßnahmen zur Förderung der Vermögensbildung erörtert. Im Vordergrund der Überlegungen stehen die Förderung des freiwilligen Sparens der privaten Haushalte, Investivlohnsysteme und die Ertragsbeteiligung, namentlich die Beteiligung am reinvestierten Gewinn.

Sicherlich wird durch diese drei Formen zur Förderung der Vermögensbildung die Verteilung des gesamtwirtschaftlichen Vermögenszuwachses in unterschiedlichem Ausmaß beeinflußt. Ihre Wirksamkeit hinsichtlich der Erreichung der wirtschaftlichen und sozialen Ziele kann im derzeitigen Stadium der nationalen Erfahrungen noch nicht hinreichend beurteilt werden.

In jedem Fall sollte aber (unter Berücksichtigung der besonderen Lage eines jeden Landes) eine aktive Vermögenspolitik in allen Mitgliedstaaten geführt werden. Die Ergebnisse dieser Politik sollten sorgfältig geprüft werden. Es scheint zweckmäßig, die Resultate auf der Ebene der Gemeinschaft zu konfrontieren und zu prüfen, welche Systeme und Modalitäten für die Erreichung der wirtschaftlichen und

---

[1]) Kapitel I, Ziffer 8

[2]) Kapitel III, Ziffer 15

sozialen Ziele der mittelfristigen Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Gemeinschaft besonders geeignet sind. Hierbei sind insbesondere die verschiedenen rechtlichen, wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Wirkungen der verschiedenen Systeme zur Förderung der Vermögensbildung zu untersuchen.

Aus Maßnahmen zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer können sich Unterschiede für die soziale Lage der Arbeitnehmer in den verschiedenen Branchen, Regionen und Unternehmen ergeben. So ist es z. B. für die erfolgreichsten und dynamischsten Unternehmen relativ leicht, Maßnahmen zur Vermögensbildung ihrer Arbeitnehmer durchzuführen, während die Arbeitnehmer in den finanziell schwachen Unternehmen mit geringer Rentabilität nur verhältnismäßig wenig vermögenswirksame Zuwendungen von ihren Unternehmen erhalten. Derartige Unterschiede könnten gegebenenfalls im Rahmen eines überbetrieblichen Ausgleichs gemildert werden.

Welches System auch immer angewandt wird, es sollte in jedem Fall darauf achtgegeben werden, daß die verschiedenen Maßnahmen der Vermögenspolitik zu einer echten Erhöhung der Gesamtersparnis beitragen. Außerdem sollten sie so gestaltet werden, daß ein befriedigendes Funktionieren des Kapitalmarktes gewährleistet wird. Darüber hinaus sollte darauf geachtet werden, daß die Maßnahmen zur Vermögensbildung sich nicht in Form von Preiserhöhungen für die Verbraucher auswirken.

Erklärungen zum Kapitel V: Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung

Erklärung der belgischen und luxemburgischen Delegation

Die belgische und luxemburgische Delegation legt Wert auf die Feststellung, daß ihre Regierungen gegenwärtig in dieser Hinsicht Überlegungen und Vorschläge zur Konkretisierung des Punkts III C des Benelux-Memorandums ausarbeiten, namentlich hinsichtlich der Zusammenarbeit mit den anderen europäischen Ländern.

Erklärung der italienischen Delegation

Die italienische Delegation legt Wert auf die Feststellung, daß ihre Regierung gegenwärtig Überlegungen und Vorschläge zur Konkretisierung der Punkte 2 und 3 des italienischen Memorandums vom 22. Februar 1968 ausarbeitet, namentlich hinsichtlich der Zusammenarbeit mit den anderen europäischen Ländern.

Erklärung der niederländischen Delegation

Die niederländische Delegation legt Wert darauf, hinsichtlich der technologischen Zusammenarbeit festzustellen, daß nach ihrer Auffassung die Erörterungen über die wissenschaftliche und technische Forschung und die auf diesem Gebiet zu unternehmenden Aktionen in einem größeren Rahmen erfolgen müssen als er gegenwärtig von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vorgesehen ist.

Sie bezieht sich dabei auf das Benelux-Memorandum vom 19. Januar 1968, in dem die Regierungen der Benelux-Staaten Vorschläge über die technologische und wissenschaftliche Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten gemacht haben, die daran teilzunehmen wünschen.

Anlagen

Dieser Text ist identisch mit dem vom Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik ausgearbeiteten Text.

Inhalt

Seite

Anhang I:

Probleme des Schiffbaus 98

Anhang II:

Probleme der Elektronik 106

Anhang III:

Bericht der Arbeitsgruppe „Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung" 115

Anhang IV:

Entschließung des Rats der Europäischen Gemeinschaften vom 31. Oktober 1967 über die Probleme der wissenschaftlichen und technischen Forschung in der Gemeinschaft 169

Anhang V:

Mitglieder und stellvertretende Mitglieder des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik und seiner Arbeitsgruppen 171

ANHANG I

Probleme des Schiffbaus

Inhalt

Seite

I. Bedeutung des Sektors — Gegenwärtige Lage — Entwicklung

A. Die Produktion 99

1. Entwicklung der Gemeinschaftsproduktion 99
2. Anteil der Mitgliedstaaten an der Gemeinschaftsproduktion und am Weltschiffbau 99
3. Produktionsstruktur 100

B. Die Unternehmen 100

1. Anzahl der Unternehmen und Betriebe 100
2. Arbeitskräfte 100
3. Investitionen 100

C. Außenhandel und Binnennachfrage 100

1. Ausfuhren 101
2. Einfuhren 101
3. Binnennachfrage 101

II. Entwicklungsfaktoren und Entwicklungsaussichten — Verhalten der Unternehmen — Staatliche Interventionen

A. Entwicklungsfaktoren 101

1. Nachfrageentwicklung 101
2. Der technische Fortschritt 102
3. Die internationale Konkurrenz 102

B. Entwicklungsaussichten 103

1. Nachfrageaussichten 103
2. Angebotsaussichten 103

C. Verhalten der Unternehmen 103

1. Konzentration 104
2. Spezialisierung oder interne Umstellung 104
3. Ausrüstung 104

D. Staatliche Interventionen 105

1. Interventionen auf nationaler Ebene 105
2. Interventionen auf Gemeinschaftsebene 105

I. Bedeutung des Sektors — Gegenwärtige Lage — Entwicklung

Der Sektor Schiffbau umfaßt den Bau, die Reparatur und die Instandhaltung von See-, Binnenschiffen, Spezialschiffen sowie von Booten und Jachten [1]).

Dieser Sektor beschäftigt nur etwa 0,8 % der industriellen Arbeitskräfte, 0,3 % der erwerbstätigen Bevölkerung und bestreitet 1,1 % der Bruttowertschöpfung der Industrie und 0,5 % des Inlandsproduktes der Gemeinschaft.

Sein Anteil am Weltschiffbau (Bau von Hochseeschiffen) jedoch ist noch immer bedeutend (35 % des Weltschiffbaus im Jahre 1954 und 18 % im Jahre 1966), und darüber hinaus stellt dieser Sektor zuweilen die Hauptindustrie und fast immer eine der wichtigsten Beschäftigungs- und Einkommensquellen der Küstenregionen dar, in denen vor allem die Werften des Hochseeschiffbaus zwangsläufig ihren Standort haben. Daher wird im folgenden insbesondere vom Hochseeschiffbau die Rede sein.

A. Die Produktion

Die Schiffbauproduktion der Gemeinschaft ist in erster Linie gekennzeichnet durch den fortschreitenden Rückgang des EWG-Anteils am Weltschiffbau, darüber hinaus durch die Zunahme des italienischen und französischen Anteils an der Gemeinschaftsproduktion und schließlich durch die zunehmende Bedeutung der Schiffsreparaturen im Rahmen des Gesamtumsatzes des Sektors Schiffbau und Schiffsreparatur.

1. Entwicklung der Gemeinschaftsproduktion

Im Verlaufe des letzten Jahrzehnts hat sich die Stellung des EWG-Schiffbaus im Rahmen des Weltschiffbaus in der Tat fortlaufend verschlechtert [2]).

Während der Weltschiffbau seinen Ausstoß seit 1954 nahezu verdreifacht hat, hat sich die EWG-Produktion nach langer, anfangs der sechziger Jahre besonders ausgeprägter Stagnationsperiode nur geringfügig erhöht. Ihr relativer Anteil am Weltschiffbau, welcher 1954 noch 35 % erreichte, hat sich seither um die Hälfte vermindert und belief sich nur noch auf 19 % im Jahre 1965 und auf 18 % im Jahre 1966.

in 1000 BRT (Auslieferungen)

	1954	1958	1961	1964	1966
EWG ...	1 908	2 994	2 543	2 170	2 510
Schweden	528	737	736	1 034	1 130
Japan ...	433	2 234	1 719	3 764	6 495
Welt	5 450	9 059	8 058	9 724	14 105

Wie aus obiger Tabelle hervorgeht, hat sich die Weltschiffbauproduktion nach der Krise zu Beginn der sechziger Jahre rasch erhöht, vor allem infolge der spektakulären Ausweitung des japanischen Schiffbaus, welche nicht nur Folge einer Nachfragesteigerung auf dem Weltmarkt, sondern einer bewußt auf Expansion gerichteten Politik der japanischen Regierung und der japanischen Werften ist. In der Tat hat ihr Produktionsausstoß im Jahre 1966 das Fünfzehnfache dessen von 1954 erreicht (im Jahre 1966 46 % der Weltproduktion). Selbst Schweden, welches jahrelang seinen Anteil am Weltschiffbau mit ungefähr 10 % halten konnte, mußte 1966 einen Rückgang auf 8 % hinnehmen.

2. Anteil der Mitgliedstaaten an der Gemeinschaftsproduktion und am Weltschiffbau

Von 1954 bis 1966 haben Italien und Frankreich ihre Produktion in absoluten Ziffern und relativ im Rahmen der Gemeinschaft gesehen erhöht.

Anteil der Mitgliedstaaten an der Gemeinschaftsproduktion

	1954		1966	
	1000 BRT	%	1000 BRT	%
Deutschland ..	875	*45,9*	1 158	*46,1*
Frankreich ...	270	*14,1*	441	*17,6*
Italien	301	*15,8*	530	*21,1*
Niederlande ..	359	*18,8*	324	*12,9*
Belgien	103	*5,4*	57	*2,3*
EWG	1 908	*100*	2 510	*100*

[1]) Eine genaue statistische Abgrenzung nach Teilsektoren (Hochseeschiffbau, Binnenschiffbau, Bau von Booten und von Jachten, Schiffsreparaturen usw.) war nicht immer möglich, vor allem nicht bei den Umsatz und Arbeitskräfte betreffenden Daten. Da die im Augenblick schwierigsten Anpassungsprobleme sich jedoch im Hochseeschiffbau stellen, beschränkt sich die vorliegende Aufzeichnung vor allem auf diesen Wirtschaftszweig, der im übrigen den wesentlichsten Teil des Sektors umfaßt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die vom Lloyd's Register of Shipping veröffentlichten und in Bruttoregistertonnen (BRT) ausgedrückten Produktionsstatistiken auf internationaler Ebene am vergleichbarsten sind.

[2]) Als Produktionszahlen für den EWG- und Weltschiffbau wurde die ausgelieferte Hochseetonnage (in BRT) zugrunde gelegt.

Deutschland hält noch immer den ersten Platz im EWG-Schiffbau; der deutsche Anteil hat sich von 1954 bis 1966 praktisch kaum verändert. Dagegen sind der niederländische Anteil und derjenige Belgiens stark zurückgegangen.

Im Rahmen des Weltschiffbaus ist der Anteil der meisten Mitgliedstaaten um die Hälfte zurückgegangen, die Anteile der Niederlande und Belgiens sogar in noch stärkerem Maße.

in %

	1954	1966
Deutschland	16,0	8,2
Frankreich	5,0	3,1
Italien	5,5	3,0
Belgien	1,9	0,4
Niederlande	6,6	2,3
EWG	35,0	17,8

3. Produktionsstruktur

Der Umsatz der gesamten Schiffbau- und Schiffsreparaturindustrie der Gemeinschaft, welcher zwischen 1957 und 1961 um 1700 Millionen Dollar schwankte, überschritt in den folgenden Jahren 1800 Millionen Dollar. Dabei hat sich der Anteil der Schiffsreparaturen spürbar erhöht, deren Umsatz von 230 Millionen Dollar im Jahre 1958 auf 340 Millionen Dollar im Jahre 1965 (mit einer Ausweitung um 20 bis 30 % je nach Mitgliedstaat) gestiegen ist. Die Erhöhung des Reparaturanteils ist am wenigsten ausgeprägt in den Niederlanden, wo dieser Zweig traditionell eine relativ große Bedeutung hat.

Beim Neubau entfiel im Jahre 1956 nur ein Fünftel auf Tankertonnage; ihr Anteil erreichte 1958 fast die Hälfte der Produktion und hielt dieses besonders hohe Niveau in den Jahren 1959 und 1960. Seither schwankt der Anteil der Tankertonnage an der EWG-Schiffbauproduktion zwischen 30 und 45 %.

B. Die Unternehmen

1. Anzahl der Unternehmen und Betriebe

Zwar zählt man in der Gemeinschaft rund 1200 Betriebe oder Werften mit mindestens 10 Beschäftigten, welche auf dem Gebiet des Schiffbaus, der Schiffsreparatur und der Instandhaltung von Schiffen tätig sind; wichtig ist jedoch die Tatsache, daß ungefähr 40 Firmen sich in den Hochseeschiffbau teilen, welcher wie gesagt das Schwergewicht des Sektors bildet und für den sich augenblicklich die schwierigsten Anpassungsprobleme stellen.

Diese letztgenannte Zahl war vor 10 Jahren größer. Seither haben sich jedoch in allen Schiffbauländern der Gemeinschaft Konzentrationsbewegungen vollzogen (vgl. auch II. C „Verhalten der Unternehmen").

Unter 62 Werften des Weltschiffbaus mit jährlichen Stapelläufen von mehr als 50 000 Bruttoregistertonnen (BRT) in 1965 finden sich 13 Werften der Gemeinschaft (8 deutsche, 3 französische und 2 italienische), während auf Japan der mit Abstand größte Anteil entfällt (22 Werften).

Die erste Werft der Gemeinschaft steht an 11. Stelle mit annähernd 240 000 BRT, während die erste japanische Werft auf dem 1. Rang im Jahre 1965 mehr als 600 000 BRT vom Stapel gelassen hat.

Darüber hinaus scheint der Hinweis angebracht, daß in Deutschland und den Niederlanden häufig die gleichen Werften gleichzeitig im Schiffbau und der Schiffsreparatur tätig sind, während in Frankreich, Italien und Belgien die Schiffsreparatur in der Regel Spezialwerften vorbehalten ist.

2. Arbeitskräfte

Im EWG-Schiffbau sind gegenwärtig rund 250 000 Arbeitnehmer tätig, davon 70 000 in der Schiffsreparatur.

In 1957 belief sich die Beschäftigtenzahl auf mehr als 300 000. In den letzten Jahren ist die Beschäftigung, je nach Mitgliedstaat, um 12 bis 35 % zurückgegangen; während der gleichen Periode hat sie in Japan um mehr als 10 % zugenommen. Dieser Rückgang bei den Werften der Gemeinschaft spiegelt den sowohl durch die internationale Konkurrenz als auch die Verbesserung der Produktionsmethoden erzwungenen Anpassungsprozeß wider.

3. Investitionen

Die jährlichen Bruttoanlageinvestitionen belaufen sich auf etwa 3 bis 5 % des Umsatzes; diese Prozentsätze waren während der ersten Jahre nach der Suez-Krise von 1967 fühlbar höher und erreichten in Deutschland 7 % und in den Niederlanden 10 %.

Unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg betrafen die Investitionen in erster Linie den Bau von Docks und Helligen; später galten sie vor allem der Ausrüstung. In den letzten Jahren wurden erneut erhebliche Beträge in den Bau von Docks investiert, um den Werften den Serienbau von Schiffen größerer Abmessungen zu ermöglichen (vgl. Abschnitt „Ausrüstung" des Kapitels „Verhalten der Unternehmen").

C. Außenhandel und Binnennachfrage

Der innergemeinschaftliche Austausch mit Handelsschiffen ist im allgemeinen sehr begrenzt. Er variiert stark von Jahr zu Jahr, aber die Schiffsausfuhren der Gemeinschaft nach dritten Ländern (in BRT) sind mindestens zehnmal so hoch.

In diesem Zusammenhang ist der weltweite Charakter des Schiffbaumarktes hervorzuheben. In ihn teilen sich auf der Absatzseite Reeder und große Mineralölgesellschaften. Die letzteren betreiben eine weltweite Marktstrategie, lassen ihre eigenen Schiffe zu den für sie günstigeren Bedingungen bauen und lassen einen Teil oder die Gesamtheit ihrer Flotte unter billiger Flagge fahren. Die Bedeutung dieses Phänomens wird durch folgende Zahlen veranschaulicht: im Januar 1966 waren 42 % aller im Bau befindlichen Schiffe für fremde Flaggen bestimmt und zwei Drittel aller Aufträge wurden an Werften außerhalb des Bestimmungslandes vergeben.

1. Ausfuhren

Der EWG-Schiffbau war schon immer weltmarktorientiert; von 1952 bis 1962 war er erster Lieferant auf dem Weltmarkt, seither steht er an zweiter Stelle hinter Japan.

Je nach Jahr wird ein Drittel bis zur Hälfte der Gemeinschaftsproduktion exportiert [1]). Die Entwicklung der Gemeinschaftsausfuhren im Vergleich zu den Weltausfuhren ist infolgedessen der Produktionsentwicklung gefolgt; der EWG-Anteil, der im Jahre 1957 noch 35 % erreichte, ist auf weniger als 20 % im Jahre 1965 gesunken.

Der deutsche Anteil an den Gemeinschaftsausfuhren ist traditionell sehr stark (je nach Jahr mehr oder weniger 50 %). Im Jahre 1965 belief er sich sogar auf 60 % der EWG-Ausfuhren. Seit 1962 hat Frankreich die Niederlande vom zweiten Platz in der Rangordnung der EWG-Ausfuhren verdrängt.

[1]) Diese Schätzungen stützen sich auf die Stapelläufe nach Bestimmungsländern (nach der Gemeinschaft, von Drittländern und umgekehrt) in BRT.

2. Einfuhren

Die Schiffseinfuhren aus Drittländern sind sehr bescheiden; sie erreichen in etwa die gleiche Größenordnung wie der innergemeinschaftliche Austausch.

Unter den Mitgliedstaaten sind die Niederlande der bedeutendste Schiffsimporteur. Sie nehmen in der Regel mehr als die Hälfte der Gesamteinfuhren der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft auf.

3. Binnennachfrage

Während die Binnennachfrage bis 1957 einen ständigen Aufstieg zu verzeichnen hatte, ging sie von 1957 bis 1961 leicht, seither in stärkerem Maße zurück; 1965 jedoch nahm sie wieder einen fühlbaren Aufschwung. Die Binnennachfrage erreichte 1964 und 1965 nur 1 Million und 1,3 Millionen BRT, während das 1957 registrierte Maximum sich auf 1 690 000 BRT belaufen hatte.

Die Binnennachfrage war von jeher wesentlich geringer als die Gemeinschaftsproduktion. Für die Gemeinschaft insgesamt nahm sie von 1958 bis 1963 jeweils 50 bis 60 % der Produktion auf.

In Deutschland ist der von der Binnennachfrage aufgenommene Teil der Produktion am niedrigsten (ungefähr ein Drittel). In den anderen Ländern schwankt der jährliche Anteil sehr stark, über eine längere Periode hinweg werden schätzungsweise und im Durchschnitt etwa zwei Drittel ihrer Produktion im Inland verkauft.

II. Entwicklungsfaktoren und Entwicklungsaussichten — Verhalten der Unternehmen — Staatliche Interventionen

A. Entwicklungsfaktoren

Die Entwicklung des Schiffbaus der Gemeinschaft ist im letzten Jahrzehnt sehr stark durch die quantitative und qualitative Nachfrageentwicklung, den technischen Fortschritt und die Konkurrenz von Drittländern sowie durch die Gewährung staatlicher Beihilfen beeinflußt worden.

1. Nachfrageentwicklung

Der Koreakrieg und die Suezkrise des Jahres 1956 hatten die Schiffsnachfrage stark angeregt und schließlich zu einem Überangebot von Tonnage auf dem Frachtenmarkt geführt. Der Frachtratensturz im Jahre 1958 zog einen Beschäftigungsrückgang bei einer großen Anzahl von Werften nach sich, deren Kapazitätsüberhang auf Weltebene Anfang der 60er Jahre auf etwa 40 % geschätzt wurde.

Während die erste Suezkrise die Reeder und die großen Mineralölgesellschaften in einem Augenblick traf, da die Umstellung auf größere Schiffseinheiten für den längeren Weg um das Kap der guten Hoffnung gerade erst begonnen hatte und die Mineralölversorgung Westeuropas infolgedessen zeitweise bedroht war, konnten die Auswirkungen der Schließung des Suezkanals im Juni 1967 leichter überwunden werden. In der Tat stand inzwischen eine ausreichende Flotte von Superschiffen zur Verfügung, welche in der Lage war, diese Versorgung sicherzustellen, nicht zuletzt auch durch ein Ausweichen auf andere Bezugsquellen.

Ganz allgemein gesehen hat sich die Weltnachfrage von 1962 an wieder erholt und seither unablässig ausgeweitet.

Diese Erscheinung beruht auf der qualitativen Entwicklung der Nachfrage und zum Teil noch auf klassische Schiffstypen gerichtet, gilt diese Nach-

frage in steigendem Maße Schiffen für spezielle Aufgaben (kombinierte Massengutfrachter für trockene Ladung und flüssige Kohlenwasserstoffe, Spezialschiffe für den Transport von Naturgas usw.), Schiffen wachsender Transportkapazität und moderner Konzeption, welche besser den Anforderungen der Reeder entsprechen.

Die Durchschnittsgröße eines Tankers hat sich in den letzten 10 Jahren annähernd vervierfacht, diejenige eines Massengutfrachters für trockene Ladung hat sich praktisch verdreifacht.

2. Der technische Fortschritt

Moderne Produktionsmethoden (Sektionsbauweise Serienproduktion usw.), welche zum ersten Mal im zweiten Weltkrieg Anwendung fanden, sind inzwischen in großem Stil weiterentwickelt und vervollkommnet worden.

Was die Schiffe selbst anbelangt, so hat sich der technische Fortschritt vor allem auf folgende Gebiete ausgewirkt:

— Die Schiffsform (eine neue Rumpf-Konzeption ermöglicht Stahleinsparungen beim Bau von 10 bis 15 %, eine höhere Schiffsgeschwindigkeit und gleichzeitig Einsparung von Brennstoffkosten);

— die Automation an Bord (eine weitgehende Automatisierung des Hauptantriebsaggregats ermöglicht eine Reduzierung der Schiffsbesatzung um 50 %;

— die Vereinfachung der Be- und Entlademanöver (welche die Liegezeiten in den Häfen verkürzt;

— die vielfache Verwendbarkeit bestimmter Schiffstypen (kombinierte Massengutfrachter für trokkene und flüssige Ladung, für trockene Massengutfracht und Automobile usw.).

Die sowohl hinsichtlich der Produktionsmethoden als auch der Schiffscharakteristik erzielten Fortschritte haben zu erheblichen Kostensenkungen beim Bau und bei der Nutzung von Schiffen geführt. Diese Einsparungen förderten daher die Nachfrage nach neuen Schiffen, hatten gleichzeitig aber die Tendenz, die Frachtenbaisse zu verschärfen.

3. Die internationale Konkurrenz

Von Anfang der 50er Jahre an setzten Japan und Schweden konsequent auf den Bau neuer Schiffstypen und eroberten sich auf diesem Gebiet einen beträchtlichen Vorsprung. Daher waren diese beiden Länder in der Lage, einer weltweiten Kundschaft im Augenblick der Schließung des Suezkanals kurzfristig Tanker anzubieten, deren Größe einen rentablen Betrieb auf der längeren Route um den afrikanischen Kontinent ermöglichte. Darüber hinaus haben die Schweden und Japaner ebenfalls eine Pionierrolle bei der Anwendung moderner Produktions- und Schiffstechniken gespielt (Verwendung dünnerer Schiffsbleche, Automation an Bord usw.).

Die internationalen Produktions- und Exportstatistiken stellen die wirtschaftlichen Ergebnisse der von den japanischen und schwedischen Werften verfolgten Politik deutlich unter Beweis.

Diese Ergebnisse erklären sich andererseits aber auch aus strukturellen Vorteilen des Schiffbaus der beiden Länder sowie einer den Schiffbau begünstigenden Politik ihrer Regierungen.

So weist der Schiffbau beider Länder einen hohen Konzentrationsgrad auf. In Japan bestreiten 9 Unternehmen 80 %, in Schweden 6 Unternehmen 96 % der Schiffbauproduktion.

Diese Konzentration ist in beiden Ländern horizontal, d. h. sie betrifft die Ebene der eigentlichen Schiffbauproduktion. In Japan sind die wichtigsten Werften darüber hinaus aber vertikal in Konzerne mit vielschichtigem Produktionsprogramm integriert, deren Schiffbautätigkeit häufig nur einen geringen Prozentsatz des Gesamtumsatzes ausmacht (äußerstenfalls und in Zeiten ungünstiger Weltmarktverhältnisse könnte der japanische Schiffbau ohne katastrophale Folgen in Wartestellung verharren).

Darüber hinaus betreibt die japanische Regierung eine aktive, mit Hilfe periodischer Bauprogramme auf eine kontinuierliche Ausweitung der eigenen Flotte gerichtete Politik und hält die Werften dazu an, dieser Zielsetzung zu entsprechen und gleichzeitig einen großen Teil ihrer Produktion auf dem Exportmarkt abzusetzen. Bei den hierfür eingesetzten Mitteln handelt es sich um Sonderpreise für Schiffsbleche, langfristige Krediterleichterungen für die Schiffsausfuhr, Forschungsbeihilfen, Erleichterungen für kurzfristige Kredite, Erleichterungen auf dem Versicherungssektor, steuerliche Vorteile und einen Zollschutz für den japanischen Schiffbau.

Die Inzidenz der japanischen Stützungsmaßnahmen auf die Schiffsexportpreise (vor allem die Inzidenz der Krediterleichterungen) ist minimal mit 7,7 % und maximal mit 15,1 % errechnet worden; sie wurde von der Kommission auf 10 % beziffert (Vorschlag an den Rat im Hinblick auf einen Ausgleich der Wettbewerbsverzerrungen auf dem internationalen Markt). In diesem Zusammenhang kann die Bedeutung der Kreditkonditionen nicht hoch genug eingeschätzt werden — die Japaner gewähren 80 % des Schiffpreises für eine Dauer von 8 Jahren zu einem Vorzugszinssatz von 5,5 % [1]) — angesichts der Tatsache, daß die Finanzierung immer größere oder technisch perfektionierter Schiffseinheiten (Supertanker, Container-Schiffe usw.) in den meisten Fällen die finanziellen Möglichkeiten einer einzigen Werft oder eines einzigen Reeders übersteigt.

In Schweden hat eine investitionsfreundliche Steuerpolitik ohne Zweifel mit dazu beigetragen, daß die schwedischen Werftanlagen zu den modernsten der Welt gehören. Dank dieser Tatsache und einer perfekten Organisation des Produktionsablaufs hat der schwedische Schiffbau bewiesen, daß das Handicap der höheren Stundenlöhne überwunden werden kann, und zwar durch eine Rationaliesierung des Arbeitseinsatzes mit dem Ziel einer Senkung der Lohnkosten je Produktionseinheit (BRT). Die schwedischen Lohnkosten pro BRT lagen Ende 1963 we-

[1]) während die normalen Zinssätze in Japan bei 10 und 11 % liegen

gen der vorteilhafteren Produktionsstruktur 20 % unter den vergleichbaren japanischen Kosten und beliefen sich nur auf die Hälfte der entsprechenden französischen oder deutschen Kosten.

Obwohl Japan und Schweden mit Abstand die wichtigsten Konkurrenten der Gemeinschaft auf dem Weltmarkt sind, sollte nicht vergessen werden, daß andere junge Industrieländer (Spanien, Polen, Jugoslawien, usw.) ebenfalls im Begriffe sind, ihre Produktionskapazitäten mit erheblicher staatlicher Unterstützung auszuweiten, was zu neuen Wettbewerbsverzerrungen auf dem Weltmarkt führen muß.

B. Entwicklungsaussichten

Während die kürzlich von Studienkommissionen in Großbritannien, in Italien und in den Niederlanden durchgeführten Untersuchungen (GEDDES-, CARON- und KEYZER-Berichte) mehr oder weniger darin übereinstimmen, daß die Weltnachfrage nach Schiffen sich in den nächsten Jahren ausweiten wird, beurteilen sie das zu erwartende Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage unterschiedlich, vor allem angesichts der Unsicherheit hinsichtlich der künftigen Entwicklung der Produktionskapazitäten. Eine in Deutschland an der Kieler Universität durchgeführte Untersuchung, welche vor allem auf die strukturellen Nachfrageveränderungen eingeht, befürchtet nach 1970 einen Kapazitätsüberhang im Weltschiffbau. Der Einfluß politischer Faktoren auf die Zukunft gestaltet alle diese Vorausschätzungen jedoch relativ unsicher.

1. Nachfrageaussichten

Der GEDDES-Bericht ist bei weitem am optimistischsten. Er sieht folgende, auf der wahrscheinlichen Zunahme des Seeverkehrs basierende Entwicklung voraus:

— die Weltnachfrage nach Tankern wird sich bis 1980 verdreifachen (im Jahre 1965 liefen 5,5 Millionen BRT vom Stapel);

— die Nachfrage nach Trockenfrachtern wird sich bis 1980 verdoppeln (im Jahre 1965 liefen 5,6 Millionen BRT vom Stapel).

Die Entwicklungsaussichten des KEYZER-Berichts sind sehr viel nuancierter. Der niederländische Bericht sieht ein relativ stabiles jährliches Weltschiffbauvolumen von rund 12 Millionen BRT bis gegen 1970 voraus (davon annähernd die Hälfte Tanker, etwa ein Viertel Massengutfrachter und ein Viertel sonstige Frachter). Nach 1970 und bis 1975 soll sich das Bauvolumen um etwa eine Million BRT pro Jahr erhöhen, wobei voraussichtlich der Anteil der Tanker und vor allem derjenige der Massengutfrachter (um zwei Drittel im Vergleich zum Zeitraum 1975/70) zurückgehen werden, während der Anteil der sonstigen Frachter (offensichtlich derjenige der Linienfrachter) sich um ein Drittel gegenüber der genannten Periode erhöhen wird.

Die Vorausschau des CARON-Berichts ist am vorsichtigsten. Sie geht davon aus, daß die Ausweitung der Weltflotte sich im Rhythmus der letzten Jahre fortsetzen wird. Die Weltflotte, welche 1965 rund 160 Millionen BRT umfaßte, wird im Jahre 1970 200 Millionen erreichen, was einen Gesamtzuwachs von 40 Millionen BRT oder ein jährliches Wachstum von 8 Millionen BRT bedeuten würde. Da jährlich 2,5 % der Weltflotte ersetzt werden müssen, würde das jährliche Produktionsvolumen sich auf 10 bis 12 Millionen BRT belaufen müssen, davon 2,5 bis 3 Millionen BRT als Ersatztonnage. Die Vorausschau des CARON-Berichts unterscheidet nicht zwischen Tankern und Trockenfrachtern.

2. Angebotsaussichten

Im Gegensatz zum GEDDES- und zum KEYZER-Bericht, welche für den fraglichen Zeitraum im Vergleich zur Nachfrage keinen Angebotsüberhang befürchten, ist der CARON-Bericht der Ansicht, daß ein Risiko von Überkapazitäten nicht auszuschließen ist. Die Weltproduktionskapazitäten beliefen sich im Jahre 1965 auf 13 bis 14 Millionen BRT und erfahren gerade im gegenwärtigen Augenblick eine erhebliche Ausweitung, falls die Informationen zutreffen, wonach japanische Investitionsvorhaben die Produktionskapazität dieses Landes auf 8 Millionen BRT steigern werden. Im übrigen tendieren das Auftauchen neuer Schiffbauländer und die von in anderen Ländern bestehenden Werfen erzielten technischen Fortschritte ebenfalls dahin, eine Erhöhung der Weltschiffbaukapazitäten zu begünstigen.

Wenn man den Vorausschätzungen der verschiedenen Berichte die jüngste Entwickung gegenüberstellt — d. h. die Stapelläufe des Jahres 1966, welche über 14,3 Millionen BRT umfassen — so ist festzustellen, daß der Expansionsrhythmus des Weltschiffbaus bisher die optimistischsten Voraussagen rechtfertigt.

Allerdings bestätigt die Ausweitung des japanischen Schiffbaus, dessen alleinige Stapelläufe von 4 Millionen BRT im Jahre 1964 auf 6,7 Millionen BRT im Jahre 1966 heraufgeschnellt sind, in gewisser Weise die Befürchtungen des CARON-Berichts. Falls die Expansion des janapnischen Schiffbaus sich im gleichen Rhythmus fortsetzt, wird man sich fragen müssen, ob das Risiko von Überkapazitäten bei der geringsten Abschwächung der Weltkonjunktur nicht sehr rasch in Erscheinung treten wird.

C. Verhalten der Unternehmen

Angesichts einer sehr lebhaften internationalen Konkurrenz und günstiger Entwicklungsaussichten sind die Unternehmen der Gemeinschaft nicht untätig geblieben. Mit oder ohne staatliche Unterstützung haben sie eine Umstrukturierung ihrer Industrie vor allem auf folgenden Gebieten in Angriff genommen:

— der Konzentration;

— der Spezialisierung und internen Umstellung;

— der Ausrüstung.

1. Konzentration

Zahlreiche Konzentrationsbewegungen und Werftstillegungen sind nicht nur in Frankreich und in Italien erfolgt oder geplant, deren Regierungen schon seit längerem eine bewußte Umstrukturierungspolitik für den Sektor Schiffbau betreiben (vgl. Kapitel D „Staatliche Interventionen"), sondern auch in Deutschland und den Niederlanden, deren Regierungen bis in die jüngste Vergangenheit keinen direkten Einfluß auf die Strukturprobleme dieser Industrie genommen haben.

Auf Gemeinschaftsebene führen diese Konzentrationsbewegungen zu einem doppelten Ergebnis:

1. sie reduzieren die Anzahl der großen Schiffbauunternehmen auf 26 Firmen anstelle von 41 im Jahre 1959 (37 Werftbetriebe anstelle von 48);
2. die bedeutendsten in Deutschland und in Italien beschlossenen Gruppierungen erreichen schwedische, ja sogar japanische Dimensionen (Howaldt Kiel/Hamburg — Deutsche Werft stehen mit einer Produktion von 464 000 BRT im Jahre 1965 in Westeuropa an erster Stelle, vor der schwedischen Firma Götaverken, 416 000 BRT).

Unter diesen Umständen werden künftig 10 Firmen 75 %, in Tonnage gemessen, der Gemeinschaftsproduktion bestreiten, anstelle von 24 noch im Jahre 1962. Vergleichsweise bestreiten allerdings schon jetzt 10 japanische Gesellschaften 90 % der Produktion ihres Landes, davon stellen allein die beiden ersten (Mitsubishi und Ishikawajima-Harima) eine größere Tonnage als diejenige der gesamten Gemeinschaftsproduktion her.

In diesem Zusammenhang verdient Erwähnung, daß die in mehreren Mitgliedstaaten (in Deutschland, Italien und Belgien) bestehenden traditionellen Bindungen zwischen eisenschaffender Industrie und Schiffbau heute nicht mehr einhellig als besonderer Vorteil angesehen werden, in einer Situation, wo der Stahlmarkt seit langem zum Käufermarkt geworden ist (das Problem einer gesicherten Versorgung stellt sich daher in viel geringerem Maße). Eine Reihe von Sachverständigen, darunter vor allem die Verfasser des GEDDES- und des KEYZER-Berichts, halten eine vertikale Integration eher für einen Nachteil im Hinblick auf eine Rationalisierung des Schiffbaus.

2. Spezialisierung oder interne Umstellung

Die kürzlich erfolgten oder beschlossenen Konzentrationsbewegungen sind in gewissem Umfang mit einer Spezialisierung bzw. einer teilweisen Umstellung der einzelnen Werften verbunden. So wird der Bau von Superschiffen über 200 000 tdw künftig einigen wenigen Werften vorbehalten bleiben (in Frankreich den Werften in St. Nazaire und La Ciotat, in Deutschland Werften in Kiel und Bremen und in Italien der Werft in Monfalcone), andere Werften werden sich auf den Bau mittlerer Schiffsgrößen (z. B. von Massengutfrachtern) spezialisieren, während eine dritte Kategorie von Werften Bauten „nach Maß" übernehmen wird.

Eine Spezialisierung, welche darüber hinaus eine Umstellung auf Schiffszubehör und schiffbaufremde Fertigungen einschließt, ist charakteristisch für bestimmte private Gruppen wie BLOHM & VOSS in Deutschland oder die PIAGGIO-Gruppe in Italien.

Schließlich ist von Interesse, daß die KEYZER-Kommission sich für eine Teilnahme der Niederlande am Groß-Schiffbau (die Werften NDSM und VEROLME) ausgesprochen hat und nicht für eine weitgehende Umstellung auf Spezialfertigungen oder allein die Schiffsreparatur, für die die Niederlande in gewisser Weise eine geographische Vorzugsstellung einnehmen. In der Tat betrafen die kürzlich in den Niederlanden erfolgten Zusammenschlüsse vor allem Schiffszulieferungen bzw. schiffbaufremde Fertigungen. So hat die Fusion zwischen Rotterdamsche Droogdok Mij, De Schelde und Thomassen deren Position auf dem Markt der Dieselmotoren und Turbinen, der Bohrinseln, der Ausrüstungen für die Mineralöl- die chemische, die Kern- und die Zementindustrie gestärkt. Die aus der Fusion von 5 der 6 zur Industriële Handels Combinatie Holland gehörenden mittleren Werften entstandene Gesellschaft wird einer der bedeutendsten Hersteller der EWG auf dem Gebiet von Baggern und sonstigem schwimmenden Hilfsmaterial sein.

3. Ausrüstung

Die ständig wachsende Bedeutung des Massengutverkehrs und die damit verbundene Vorliebe der Reeder für Großraumschiffe zwingt die Werften zum Bau immer größerer Einheiten. Schiffe von über 200 000 tdw wurden bereits in Auftrag gegeben und Abmessungen von 350 000 tdw erscheinen heute schon nicht mehr Grenze des technisch Möglichen zu sein.

Die Anzahl der für den Bau von Superschiffen über 100 000 tdw geeigneten Baudocks in der Welt ist im Augenblick jedoch noch relativ begrenzt, und der Wettlauf nach immer größeren Schiffseinheiten läßt eine Reihe moderner Baudocks, die erst 1959 bis 1962 in Dienst gestellt wurden, heute technisch bereits wieder überholt erscheinen.

Da in diesem Zusammenhang vor allem die Breite des Docks eine entscheidende Rolle spielt [1]), werden so moderne Baudocks wie diejenigen der Kieler Howaldtswerke, Ansaldos oder Verolmes, in zunehmendem Maße zu klein.

Dagegen sind gegenwärtig in Japan bereits vier Baudocks für Schiffe über 200 000 tdw in Betrieb, und zwei Docks bis zu 350 000 tdw sind im Bau; auch eine Schwedische Großwerft plant den Bau eines Dockes für Schiffe über 300 000 tdw.

Aus diesem Grunde unternehmen die Werften der Gemeinschaft im Augenblick große Anstrengungen, um sich dieser Entwicklung anzupassen. Die Kieler Howaldtswerke haben im Oktober 1965 ein neues Baudock für Schiffe von 200 000 tdw eingeweiht; zwei Docks für Schiffe von über 300 000 tdw sind in St. Nazaire und La Ciotat im Bau, und die neue Ge-

[1]) Breite eines Tankers von 205 000 tdw: 50 m; 150 000 tdw: 47 m; 100 000 tdw: 39 m.

sellschaft Italcantieri errichtet gegenwärtig ein Superdock in Monfalcone.

Dabei verdient Beachtung, daß diese großen Docks nicht nur für den Bau von Superschiffen geeignet sind, sondern gegebenenfalls auch den gleichzeitigen Bau mehrerer kleinerer Einheiten erlauben.

D. Staatliche Interventionen

Angesichts der dem Schiffbau gestellten Probleme haben die Regierungen einiger Mitgliedstaaten schon seit längerem die strukturellen Anpassungsbemühungen der Unternehmen gefördert, in anderen Mitgliedstaaten haben sie sich jetzt dazu entschlossen, da die Existenz dieser Industrie selbst auf dem Spiel steht.

Seit Inkrafttreten des Romvertrages hat die EWG-Kommission die von einigen Mitgliedstaaten gewährten Schiffbaubeihilfen geprüft, anfangs vor allem im Hinblick auf eine Harmonisierung bzw. Beseitigung dieser Beihilfen innerhalb der Gemeinschaft, späterhin unter Berücksichtigung der Notwendigkeit eines zeitweiligen Ausgleichs von auf dem Weltmarkt herrschenden Wettbewerbsverzerrungen und der strukturellen Anpassung an eine gewandelte Nachfragesituation.

1. Interventionen auf nationialer Ebene

Die beiden Mitgliedstaaten, welche traditionell ihrem Schiffbau eine Beihilfe gewährten, haben diese Beihilfe nach einer gewissen Anlaufzeit im Rahmen des gemeinsamen Marktes mit Sanierungsplänen verknüpft. Im Falle Frankreichs sah das 1959 veröffentlichte und in den IV. Plan aufgenommene „Weißbuch" eine schrittweise Senkung der Beihilfe vor, im Falle Italiens zielte das Sanierungsprogramm von 1961 auf den vollständigen Fortfall einer nicht-degressiven Beihilfe nach Ablauf von 4 Jahren hin.

Die französische Regierung erreichte nur teilweise die im Weißbuch aufgestellten Ziele, d. h. die Konzentration der Produktion und die Umstellung eines Drittels der Arbeitskräfte; sie wird daher die gleiche Politik im Rahmen des V. Planes fortführen und hat darüber hinaus vorgesehen, den Höchstsatz der Beihilfe, welcher sich gegenwärtig auf 11,35 % des Verkaufspreises eines Schiffes beläuft, bis zum 1. Juli 1968 auf 10 % zu senken. Andererseits hat die Sonderkommission des V. Plans, deren Schlußfolgerungen gegenwärtig von der französischen Regierung geprüft werden, eine Revision der Produktionsziele der französischen Werften nach oben vorgeschlagen.

Die italienische Regierung war ihrerseits trotz gewisser Erfolge des Sanierungsprogramms nicht in der Lage, ihre Beihilfe im Jahre 1965 einzustellen. Die Kommission gestand ihr zunächst ein Übergangsgesetz („Legge ponte") zu; inzwischen hat die italienische Regierung der Kommission einen neuen Gesetzentwurf vorgelegt, welcher ein auf die Empfehlungen der CARON-Kommission aufbauendes zweites Sanierungsprogramm enthält und eine gewisse Degressivität in den Beihilfemechanismus einzuführen beabsichtigt. Danach würde normalerweise der italienische Beihilfesatz bis zum 31. Dezember 1971 auf 10 % der Gestehungskosten zurückgeführt sein.

Während die Bundesrepublik Deutschland im Anschluß an die DM-Aufwertung im Jahre 1961 eine Beihilfe für den Schiffexport in Form von Zinsverbilligungen einführte — Beihilfe, die seither aufrechterhalten worden ist —, hat die niederländische Regierung der Kommission erst kürzlich ein Beihilfevorhaben vorgelegt, welches ebenfalls Zinsverbilligungen zugunsten nationaler und ausländischer Aufträge vorsieht, wobei die Beihilfe allerdings an das Vorhandensein konkreter, struktureller Anpassungspläne geknüpft werden soll. Die aktualisierte Inzidenz der deutschen Beihilfe auf die allein begünstigten Exportaufträge ist etwas höher als 7 %, diejenige der geplanten niederländischen Beihilfe würde knapp 6 % erreichen.

In beiden Fällen muß darauf hingewiesen werden, daß das begünstigte Auftragsvolumen nur etwa die Hälfte des Gesamtumsatzes ausmacht. In Deutschland wird die Beihilfe nur für Exporte nach bestimmten Drittländern gewährt, während in den Niederlanden die begünstigten Aufträge einen von vornherein festgelegten Plafond nicht überschreiten dürfen.

2. Interventionen auf Gemeinschaftsebene

Schon im April des Jahres 1965 hat die Kommission dem Rat einen Richtlinienvorschlag zur Einführung einer gemeinsamen Beihilfe von 10 % zum Ausgleich wenn nicht sämtlicher Unterschiede in den Produktionsbedingungen, so jedoch der annähernd bezifferbaren Wettbewerbsverzerrungen auf dem internationalen Markt unterbreitet. Dieser Richtlinienvorschlag ist vom Europäischen Parlament positiv beurteilt worden und wird gegenwärtig von der Gruppe „Wirtschaftsfragen" des Rates geprüft. Diese Gruppe scheint eher einer fakultativen Lösung bei einem Beihilfe-Höchstsatz von 10 % des Vertragspreises zuzuneigen, als der von der Kommission vorgeschlagenen obligatorischen Beihilfe.

In dem Bewußtsein, daß der alleinige Ausgleich der Wettbewerbsverzerrungen auf dem Weltmarkt — Verzerrungen, die zudem in Zukunft Veränderungen erfahren können — für spezifische Rationalisierungsbedürfnisse keine geeignete Lösung darstellt, hat die Kommission den Mitgliedstaaten am Ende des gleichen Jahres 1965 zwei weitere Arbeitsdokumente vorgelegt. Eines der Dokumente enthält Überlegungen zu Fragen der strukturellen Anpassung, welche die Rationalisierungsbemühungen der Regierung und Werften leiten sollten, das andere Dokument enthält mögliche Lösungen auf dem Gebiet spezifischer Rationalisierungs- und Umstellungsbeihilfen für die Werften. Bei dieser Gelegenheit hat die Kommission darauf hingewiesen, daß sie ein verstärktes Eingreifen der Europäischen Investitionsbank und des Sozialfonds in diesem Zusammenhang begrüßen würde.

ANHANG II

Probleme der Elektronik

INHALT

Seite

I. Bedeutung des Sektors — Gegenwärtige Lage — Entwicklung

A. *Entwicklung der elektronischen Produktion in der Gemeinschaft* 107

1. Allgemeine Entwicklung des Sektors 107
2. Anteil der einzelnen Mitgliedstaaten an der elektronischen Produktion der Gemeinschaft 108
3. Produktionsstruktur 108

B. *Die Unternehmen* 109

1. Anzahl der Unternehmen und Konzentration 109
2. Arbeitskräfte 109

C. *Außenhandel und Binnennachfrage* 109

1. Ausfuhren 109
2. Einfuhren 109
3. Binnennachfrage 110

II. Entwicklungsfaktoren — Verhalten der Unternehmen — Staatliche Interventionen

A. *Entwicklungsfaktoren* 110

1. Technische Entwicklung 110
2. Die Nachfrageentwicklung 110
3. Die internationale Konkurrenz 111

B. *Verhalten der Unternehmen* 112

C. *Staatliche Interventionen* 112

I. Bedeutung des Sektors — Gegenwärtige Lage — Entwicklung

Der Sektor Elektronische Industrie setzt sich aus denjenigen Unternehmen zusammen, welche elektronische Apparate, Teile, Bauelemente, Teilmontagen und Ausrüstungen herstellen, deren Arbeitsweise auf elektronischen Prinzipien beruht [1]). Die Grenzen dieses Sektors sind sehr oft schwer zu bestimmen und verändern sich mit dem technischen Fortschritt, beispielsweise überall dort, wo elektronische Lösungen traditionelle elektrische oder mechanische Verfahren ersetzen [2]).

Im allgemeinen unterscheidet man drei große Kategorien elektronischer Erzeugnisse [3]):

Konsumgüter (z. B. Radio- und Fernsehempfänger)

Investitionsgüter (z. B. Computer, Kontroll- und Meßgeräte)

Bauelemente (z. B. Röhren, Halbleiter, integrierte Schaltkreise)

A. Entwicklung der elektronischen Produktion in der Gemeinschaft

Bis zum zweiten Weltkrieg waren Produktion und Verbrauch elektronischer Erzeugnisse fast ausschließlich auf Rundfunkgeräte und -anlagen gerichtet (Sender und Empfangsgeräte). Seither haben elektronische Ortungsgeräte, Radar für Flug- und Seeverkehr, Elektronenrechner, automatische Steuerungsanlagen usw. einen bedeutenden Aufschwung genommen.

Die jüngste Entwicklung der elektronischen Industrie ist durch zwei Erscheinungen gekennzeichnet:

— eine allgemeine, sehr rasche Ausweitung,

— die zunehmende Bedeutung der Investitionsgüter.

[1]) Technische Definition: „Kontrolle der mit der Leitung des elektrischen Stroms in einem Vakuum, einem Gas, einem Halbleiter usw. auftretenden Phänomene".

[2]) Es bestehen keine offiziellen Statistiken für diesen Sektor; offiziöse Statistiken gibt es nur in den USA und in Frankreich, wo sie von Fachverbänden (E.I.A. und F.N.I.E.) veröffentlicht werden. In den anderen EWG-Ländern unterscheiden die Verbände der elektrotechnischen Industrie nicht in ausreichendem Maße die die elektronische Industrie betreffenden Daten, vor allem auf dem Gebiet der Unternehmen (die zumeist ein gemischtes Produktionsprogramm haben), der Betriebe und der Beschäftigten. Während für Produktion und Außenhandel gewisse Zahlen verfügbar sind, handelt es sich bei den die Unternehmen und Beschäftigten betreffenden Ziffern um Schätzungen.

[3]) Eine ausführliche Liste elektronischer Erzeugnisse findet sich in der Anlage.

1. Allgemeine Entwicklung des Sektors

Anwendungsbereich und Bedeutung der elektronischen Industrie haben sich in den letzten Jahren sehr rasch ausgeweitet. Der Umsatz der elektronischen Industrie der Gemeinschaft ist von 2,6 Mrd. $ im Jahre 1960 auf 4,3 Mrd. im Jahre 1965 angestiegen.

Mit zum Teil erheblich höheren Wachstumsraten als diejenigen anderer Wirtschaftsbereiche hat diese Industrie die Tendenz, ihren Anteil am Wirtschaftsleben der Industrienationen ständig zu erhöhen. Ihr Anteil am Bruttosozialprodukt der Gemeinschaft ist 1965 dreieinhalbmal größer (1,4 %) als im Jahre 1950 (0,4 %). Die amerikanische Elektronik, welche in etwa den fünffachen Umsatz der vergleichbaren EWG-Industrie erzielt, hat ihren Anteil am US-Sozialprodukt in der gleichen Zeit ebenfalls verdreifacht.

Anteil der elektronischen Industrie am Bruttosozialprodukt

	1950	1960	1965
Bruttosozialprodukt in Mrd. $			
EWG	79,3 [1])	188,8	299,6
USA	289,0	511,4	692,3
Umsatz der elektronischen Industrie in Mrd. $			
EWG	0,3	2,6	4,3
USA	2,5	13	21,2
in % des Bruttosozialprodukts			
EWG	*0,4*	*1,4*	*1,4*
USA	*0,9*	*2,5*	*3,1*

[1]) Schätzung [ohne Saar und Berlin (West)]

Allerdings dürfen diese relativ niedrigen Prozentsätze nicht dazu verleiten, die Bedeutung der elektronischen Industrie zu unterschätzen. Deren Bedeutung für eine moderne Volkswirtschaft läßt sich weder an ihrem Umsatz ablesen, der gegenwärtig kaum mehr als 1 bis 3 % des Bruttosozialprodukts ausmacht, noch an der Beschäftigtenzahl, welche im allgemeinen nicht einmal 1 % der erwerbstätigen Bevölkerung erreicht. Als umwälzende Technik greift die Elektronik auf immer neue Anwendungsbereiche über und tendiert dahin, zum Nervensystem der Labors, der Fabrikhallen, der Verwaltungen und selbst der Landesverteidigung zu werden.

2. Anteil der einzelnen Mitgliedstaaten an der elektronischen Produktion der Gemeinschaft

Die einzelnen Mitgliedstaaten haben unterschiedlich zum Wachstum der Gemeinschaftsproduktion beigetragen.

Obwohl der Umsatz der französischen Elektronik 1965 dem der deutschen elektronischen Industrie recht nahe kommt, hat die Bundesrepublik ihren ersten Platz innerhalb der Gemeinschaft halten können. Die anderen Mitgliedstaaten sind im Augenblick noch in geringerem Maße an der Gemeinschaftsproduktion beteiligt.

Anteil der einzelnen Mitgliedstaaten an der EWG-Produktion

	1961		1965	
	Millionen $	%	Millionen $	%
Bundesrepublik Deutschland	1 384	*47,3*	1 815	*41,8*
Frankreich	878	*30,0*	1 609	*37,1*
Niederlande	295	*10,1*	380	*8,8*
Italien	253	*8,6*	334	*7,7*
BLWU	117	*4,0*	200	*4,6*
EWG insgesamt	2 927	*100,0*	4 338	*100,0*

Der relative Rückgang des deutschen Anteils kann offenbar einer zunehmenden Sättigung der Märkte für Konsumgüter zugeschrieben werden, welche noch immer über 40 % des Absatzes der deutschen elektronischen Industrie ausmachen.

3. Produktionsstruktur

Im Gegensatz zu den USA, wo der Anteil der Konsumgüter an der elektronischen Produktion im Jahre 1965 nur noch 15 % betrug, während die Investitionsgüter nahezu zwei Drittel erreichen, machen die Konsumgüter noch 38 % der Gemeinschaftproduktion aus; der Anteil der Bauelemente beläuft sich auf 34 %, derjenige der Investitionsgüter auf nur 28 % der gesamten Produktion. Der Anteil der Konsumgüter hat jedoch auch in der Gemeinschaft rückläufige Tendenz, logische Konsequenz einer zunehmenden Sättigung der Absatzmärkte für Radio- und Fernsehempfänger.

Hingegen hat sich der Anteil der Investitionsgüter an der elektronischen Gemeinschaftsproduktion erhöht. Er ist von 19 % im Jahre 1960 auf 28 % des Gesamtumsatzes im Jahre 1965 angestiegen. Die Industrie rechnet mit einer Beschleunigung dieser Tendenz. Man glaubt allerdings, daß sich in Zukunft die zivilen Anwendungsbereiche vervielfachen und eine bedeutendere Rolle spielen werden als die Nachfrage im Verteidigungsbereich, welche wesentlich zur Expansion vor allem des amerikanischen Marktes, aber auch bestimmter europäischer Märkte beigetragen hat, mit deren relativer Abnahme man jedoch in Zukunft rechnet.

Anteil der verschiedenen Erzeugnisse an der Gesamtproduktion

in %

Land	1960			1965		
	Konsumgüter	Investitionsgüter	Bauelemente [1]	Konsumgüter	Investitionsgüter	Bauelemente [1]
Frankreich	34,7	31	34,3	24,4	42,3	33,3
Bundesrepublik Deutschland	52,5	13,6	33,9	43,2	20,1	36,7
B.L.W.U.	69,1	9,6	21,3	60,0	13,0	27,0
Niederlande	46,9	9,1	45	44,0	15,0	41,0
Italien	59	24	17	49,0	25,0	26,0
EWG (Durchschnitt)	48,1	18,6	33,3	37,6	27,9	34,5
USA	13,4	62,1	24,5	15,5	62,3	22,2
Japan	55,8	13,2	31,0	49,0	21,0	30,0
Großbritannien	31,1	33,1	35,8	19,0	44,0	37,0

[1]) einschließlich der in Fertigprodukten enthaltenen Bauelemente

Während die Produktionsstruktur der Elektronik in Großbritannien derjenigen in Frankreich sehr ähnlich ist, bildeten in Japan die Konsumgüter im Jahre 1965 noch immer die Hälfte der Produktion. Der Anteil der Investitionsgüter hat sich aber auch hier von 1960 bis 1965 um 50 % erhöht.

B. Die Unternehmen

1. Anzahl der Unternehmen und Konzentration

Ungefähr 250 Unternehmen bestreiten die Elektronik-Produktion der Gemeinschaft[1]; aber zwei große Konzerne, Philips und Siemens, vereinigen ein Drittel der elektronischen Gemeinschaftsproduktion von 1964 auf sich. Vier große Firmen, davon eine amerikanische Tochtergesellschaft (Philips, Siemens, I.B.M. und C.S.F.) bestreiten fast die Hälfte, acht Firmen (die vier bereits erwähnten und I.T.T., Thompson-Houston, A.E.G. und Grundig) annähernd zwei Drittel der Gemeinschaftsproduktion.

Nach vorstehendem Überblick zu urteilen, scheint die Gemeinschaftsproduktion auf elektronischem Gebiet stärker konzentriert zu sein als diejenige der Vereinigten Staaten, wo die beiden ersten Firmen (I.B.M. und R.C.A.) nur etwa 15 %, die ersten vier 25 % (General Electric und I.T.T.) und die ersten acht Firmen (Sperry Rand, General Telephone, Raytheon und Westinghouse) nur etwa ein Drittel der Produktion auf sich vereinigen.

Hier ist allerdings zu beachten, daß der amerikanische Markt etwa fünfmal größer ist als derjenige der Gemeinschaft, und daß die Unternehmensgrößen in der amerikanischen Elektronik diejenigen der europäischen Konkurrenz drei bis sechsmal übersteigen (vgl. auch II 3. „Die internationale Konkurrenz").

Auf dem Gebiet der Konsumgüter ist die Lage ähnlich wie bei der Gesamtproduktion (die beiden ersten Firmen bestreiten etwa ein Drittel, die vier ersten fast die Hälfte und acht Firmen zwei Drittel der Gemeinschaftsproduktion).

Bei den Investitionsgütern nähert sich der Anteil der beiden ersten Firmen der Hälfte, der Anteil der ersten acht beläuft sich auf 80 % der Gemeinschaftsproduktion.

Im Bereich der Bauelemente erreichen die beiden ersten Gesellschaften einen Anteil von 40 % an der EWG-Produktion, die vier ersten 55 % und die acht ersten 75 %.

2. Arbeitskräfte

Die rasche Entwicklung der elektronischen Industrie der Gemeinschaft spiegelt sich ebenfalls in dem Wachstum der Beschäftigtenzahlen wider. Innerhalb von drei Jahren hat sich die Anzahl der in diesem Sektor Beschäftigten um 20 % erhöht; sie ist von 300 000 im Jahre 1961 auf 360 000 im Jahre 1964 angestiegen.

Dieser Anstieg ist am ausgeprägtesten in Frankreich, wo sich die Beschäftigtenzahl während des gleichen Zeitraums von 95 000 auf 130 000 erhöht hat. In den anderen Mitgliedstaaten, in denen die Statistik nicht zwischen Elektroindustrie und Elektronik unterscheidet, ist man auf Schätzungen angewiesen. Danach sind in der deutschen elektronischen Industrie etwa 140 000 Arbeitnehmer tätig, 65 000 in den Benelux-Ländern (davon 50 000 in den Niederlanden) und 25 000 in Italien.

[1]) ohne die Unternehmen der medizinischen Elektronik und der elektronischen Meßgeräte

C. Außenhandel und Binnennachfrage

1. Ausfuhren

Die Ausfuhren nach dritten Ländern spielen für das Wachstum der elektronischen Industrie der Gemeinschaft eine bedeutende Rolle. Sie stellen mit 696 Millionen $ 18 % des konsolidierten Elektronikumsatzes der Gemeinschaft im Jahre 1964 dar (443 Millionen im Jahre 1961). Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 1961 bis 1964 betrug 16 % [1]).

Diese Ausfuhren gehen zum großen Teil in Entwicklungsländer. Im Jahre 1961 noch mehr als 40 % der Gesamtausfuhren, machen die Konsumgüter im Jahre 1964 nur ein noch Drittel des Ausfuhrwertes aus, während die Bauelemente im letztgenannten Jahre 1964 nur noch ein Drittel des Ausfuhrwertes Platz einnehmen. Die Ausfuhren elektronischer Investitionsgüter haben sich jedoch am raschesten erhöht; sie haben sich von 1961 bis 1964 in der Tat verdoppelt.

Hier handelt es sich zweifellos um eine Erscheinung, die in etwa dem Verhältnis zwischen den USA und Europa auf diesem Gebiet entspricht. In Anbetracht des hohen technologischen Niveaus der amerikanischen Industrie und der verschiedenartigen Entwicklung der elektronischen Industrien in den Vereinigten Staaten und Europa folgt der Austausch von hochentwickelten elektronischen Erzeugnissen, besonders Investitionsgütern, zwischen den USA und der EWG den gleichen Gesetzen wie derjenige zwischen der EWG und weniger entwickelten Volkswirtschaften (vgl. auch nachstehendes Kapitel „Entwicklungsfaktoren").

2. Einfuhren

Die elektronischen Einfuhren aus dritten Ländern haben sich zwischen 1961 und 1964 praktisch verdoppelt; sie sind von 377 Millionen $ auf 736 Millionen angestiegen und spiegeln somit die Verflechtung der elektronischen Industrie der Gemeinschaft mit derjenigen der übrigen Industrieländer, vor allem aber den Vereinigten Staaten wider. Die Einfuhren aus den USA machen mehr als die Hälfte (216 Millionen $) im Jahre 1961 und noch immer 45 % (377 Millionen $) der Gesamteinfuhren des Jahres 1964 aus.

Nur 20 bis 25 % der Elektronik-Einfuhren aus dritten Ländern bestehen aus Konsumgütern (82 Mil-

[1]) Die wenigen für 1965 verfügbaren Zahlen (Ausfuhren der EWG nahezu 700 Millionen $, Einfuhren ungefähr 730 Millionen) kommen den hier für 1964 angeführten Ziffern sehr nahe. Der US-Anteil an den Einfuhren der Gemeinschaft beträgt etwas weniger als 50 %, derjenige Japans ungefähr 6 %.

lionen $ im Jahre 1961 und 183 Millionen im Jahre 1964); der amerikanische Anteil an diesen Einfuhren ist stark zurückgegangen (noch fast die Hälfte im Jahre 1961, weniger als 25 % im Jahre 1964).

Der Anteil der Investitionsgüter, der sich 1961 noch auf 42 % (159 Millionen $) der Gesamteinfuhren belief, ist bis 1964 leicht zurückgegangen (38 % bzw. 266 Millionen $; der amerikanische Anteil an den Investitionsgütereinfuhren betrug mit 115 bzw. 154 Millionen $ jeweils 70 und 58 %).

Während der amerikanische Anteil an den Einfuhren elektronischer Konsum- und Investitionsgüter also zurückgeht, ist er bei den Bauelementen angestiegen. Die außergemeinschaftlichen Einfuhren dieser Kategorie haben sich von 136 Millionen $ im Jahre 1961 auf 286 Millionen im Jahre 1964 erhöht (von 35 auf 40 % der gesamten Elektronik-Einfuhren). Der amerikanische Anteil, 43 % im Jahre 1961, erreicht fast 50 % im Jahre 1964.

3. Binnennachfrage

Die gesamte Binnennachfrage der Gemeinschaft nach elektronischen Erzeugnissen ist von 2801 Millionen $ im Jahre 1961 auf 3928 Millionen $ im Jahre 1964 angestiegen. 43 % (1241 Millionen $) dieser Binnennachfrage erstrecken sich auf Konsumgüter, 22 % (623 Millionen $) auf Investitionsgüter und 35 % (997 Millionen $) auf Bauelemente. Die entsprechenden Werte für 1964 sind 39 % (1525 Millionen $), 28 % (1088 Millionen $) und 32 % (1315 Millionen $). Die Nachfrage nach Investitionsgütern ist folglich in kräftiger Ausweitung begriffen, während sich die Nachfrage nach Konsumgütern und, in geringerem Maße, die Nachfrage nach Bauelementen abgeschwächt haben.

II. Entwicklungsfaktoren — Verhalten der Unternehmen — Staatliche Interventionen

A. Entwicklungsfaktoren

Die Entwicklung der elektronischen Industrie der Gemeinschaft wurde einerseits durch allgemeine Faktoren beeinflußt, welche die Entfaltung jeglicher elektronischen Industrie bestimmen, nämlich die Entwicklung von Technik und Nachfrage, andererseits aber auch durch eine sehr lebhafte Konkurrenz auf dem internationalen Markt, im wesentlichen von seiten der amerikanischen Firmen.

1. Technische Entwicklung

Ständige technologische Umwälzungen, welche in sehr viel stärkerem Maße als in den meisten Wirtschaftsbereichen die Entwicklung der elektronischen Industrie bedingen, haben u. a. vor allem folgende wirtschaftliche Auswirkungen mit sich selbst gebracht:

— die Anwendungsbereiche der Elektronik dehnen sich immer weiter aus;

— die wirtschaftliche Lebensdauer elektronischer Geräte hat die Tendenz, sich ständig zu verkürzen.

Diese technologischen Umwälzungen kommen besonders anschaulich in den drei Generationen von Bauelementen zum Ausdruck, welche seit dem zweiten Weltkrieg aufeinandergefolgt sind: Elektronenröhren (Vorkriegsgeneration), Halbleiter (seit 1955/56), und integrierte Schaltkreise (Anfang der sechziger Jahre).

Die grundlegenden Neuerungen auf dem Gebiet der Bauelemente, vor allem ihre Miniaturisierung, Unempfindlichkeit und ihre sinkenden Preise haben mit ein paar Jahren Abstand ähnlich bedeutsame Auswirkungen auf die Fertigerzeugnisse, Konsum- wie Investitionsgüter gehabt. Auf dem Investitionsgütersektor beispielsweise sind drei Computer-Generationen aufeinander gefolgt. Die erste beruhte auf Relais und Elektronenröhren, besaß einen nur wenig entwickelten Zentralspeicher und verwendete Lochkarten. Die zweite auf der Grundlage von Transistoren entwickelte Computer-Generation war durch schnell reagierende Speicher und Magnetbänder gekennzeichnet. Die gegenwärtige dritte Generation verwendet Mikrobauelemente, welche eine besonders bedeutsame Entwicklung der Zentralspeicher mit sich gebracht haben und den Bau sogenannter „kompatibler" Computer ermöglicht [1]).

Diese technologischen Umwälzungen sind weit davon entfernt, abgeschlossen zu sein. Sie dürften sich im Gegenteil noch erheblich ausweiten, so daß man für die nächsten Jahre mit tiefgreifenden Änderungen der Erzeugnisse wie ihrer Anwendungsbereiche rechnen muß.

2. Die Nachfrageentwicklung

Die Nachfrage nach elektronischen Erzeugnissen ist nicht nur eine Folge der technischen Entwicklung;

[1]) Während die Elektronenrechner der zweiten Generation aus zahlreichen, von einander unabhängigen Modellen mit jeweils unterschiedlicher Logik bestanden, sind die kompatiblen Computer zwar unterschiedlicher Größe, haben aber die gleiche interne Logik und können die gleichen Programme verwenden. Darüber hinaus kann ihre Kapazität durch einfaches Hinzufügen ähnlicher Elemente vergrößert werden.

sie ist ebenfalls ein antreibendes Element des Aufschwungs der elektronischen Industrie.

Diese Eigenfunktion der Nachfrage beruht sowohl auf ihrem Umfang, ihrer Natur und ihrer Dynamik. Die Ausdehnung des amerikanischen Binnenmarktes wurde als wesentliches Element für die Entwicklung der Elektronik in diesem Lande angesehen. Die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes mit ihren Auswirkungen auf das allgemeine Wirtschaftswachstum dürfte daher ebenso ein kräftiges Stimulans für die Entwicklung der elektronischen Industrie darstellen.

In den letzten Jahren hat die Nachfrage für militärische Zwecke und für die Raumforschung ohne Zweifel eine hervorragende Rolle für die Entwicklung der elektronischen Industrie gespielt; in Zukunft wird wahrscheinlich die zivile Nachfrage im Investitionsgüterbereich einen wichtigeren Platz einnehmen. In der Tat sind sich Verwaltung und Unternehmen der großen Möglichkeiten der Elektronik bewußt und verlangen immer stärker nach auf ihre spezifischen Bedürfnisse abgestellten Ausrüstungen; diese Nachfrage wird den zukünftigen Entwicklungsbemühungen der Hersteller die Richtung weisen.

3. Die internationale Konkurrenz

Die internationale Konkurrenz kommt vor allem von seiten der amerikanischen Unternehmen; hierbei sollte allerdings die Konkurrenz anderer Länder, z. B. Japans im Konsumgüterbereich, nicht gänzlich übersehen werden.

Der Anteil der amerikanischen Firmen an der Versorgung des Binnenmarktes der Gemeinschaft ist infolge mangelhafter Statistiken nur ungenau zu beziffern.

Nach einer von dem Bureau d'Information et de Prévisions Economiques in Paris aufgestellten Rechnung, kann der amerikanische Anteil an der EWG-Binnennachfrage für sämtliche Elektronik-Erzeugnisse etwa auf 25 % geschätzt werden, davon 17 % Erzeugnisse amerikanischer Tochtergesellschaften in der Gemeinschaft und 8 % Einfuhren aus den USA.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß die Einfuhren aus anderen Drittländern — davon kommen 25 % aus Großbritannien und 12 % aus Japan — nur ungefähr 10 % der Binnennachfrage ausmachen und daß der Wert der EWG-Ausfuhren sich auf 18 % des elektronischen Verbrauchs der Gemeinschaft beläuft. Die Handelsbilanz der Gemeinschaft für elektronisches Material scheint demnach im wesentlichen ausgeglichen.

Die amerikanischen Marktanteile schwanken erheblich nach den verschiedenen Erzeugnisgruppen. Der Anteil auf dem Konsumgütersektor ist relativ schwach (10 bis 15 % der Binnennachfrage); er ist sehr viel stärker im Bereich bestimmter Bauelemente und Investitionsgüter. So beläuft sich der Anteil der amerikanischen Produktion an der EWG-Binnennachfrage auf annähernd 50 % im Bereich der industriellen Bauelemente, auf mehr als 80 % im Bereich der Elektronenrechner, während der neue Markt der integrierten Schaltkreise vollständig von amerikanischen Tochtergesellschaften beherrscht wird.

Die Überlegenheit der amerikanischen Firmen betrifft also im wesentlichen die Wachstumbereiche und ist Folge eines erheblichen technologischen Vorsprungs. Dieser Vorsprung ist sowohl der außerordentlichen Finanzkraft dieser Unternehmen zu verdanken als auch einer nachhaltigen Förderung von Regierungsseite.

Die nachstehende vergleichende Tabelle vermittelt eine Vorstellung von der Finanzkraft der großen amerikanischen und einiger der wichtigsten europäischen Unternehmen der Elektronik für das Jahr 1965. Wenn man die Hypothese zugrunde legt, daß ein Großunternehmen durchschnittlich 40 % seines Nettogewinns reinvestiert[1]), so ist festzustellen, daß die Möglichkeiten der jährlichen Selbstfinanzierung in den USA eindrucksvolle Größenordnungen erreichen.

Unternehmen	Umsatz Mrd. $	Nettogewinn in % des Umsatzes	Nettogewinn in Millionen $
General Electric	6.21	5,7	355
IBM	3.57	13,4	476
Westinghouse	2.39	4,5	107
RCA	2.04	4,9	101
General Telephone	2.04	8,2	166
Philips	2.08	5,3	110
Siemens	1.79	2,5	45
AEG	1.03	2,4	25

Quelle: Fortune, 1966

Dieser technologische Vorsprung scheint mindestens ebensosehr, wenn nicht stärker auf dem Gebiet der Entwicklung zu bestehen als auf demjenigen der Grundlagenforschung und der angewandten Forschung. Abgesehen davon waren die Vereinigten Staaten auf dem Gebiet der Erfindungen nicht immer führend. Es liegt jedoch in der Natur der elektronischen Industrie, daß man nicht notwendigerweise alles erfinden muß, um einen bedeutenden technischen und kommerziellen Vorsprung zu besitzen; es ist sehr gut möglich, einen zeitweiligen Rückstand aufzuholen (anfänglicher Rückstand von I.B.M. auf dem Gebiet der Elektronenrechner). Hingegen ist es aber notwendig, umfangreiche Entwicklungs- und Produktionskapazitäten zu besitzen. Der technische und kommerzielle Vorsprung der amerikanischen Firmen seit dem zweiten Weltkrieg beruht zwar in einigen Bereichen auf der Erfindung völlig neuer Produkte (z. B. Transistoren), aber meistens zweifellos auf rationeller Entwicklung und dem Übergang zur Serienproduktion.

[1]) in der Studie einer belgischen Bankgesellschaft aufgestellte Hypothese

Abgesehen von dem unbestreitbaren Einfluß ihrer Selbstfinanzierungsmöglichkeiten verdanken die amerikanischen Unternehmen diese Ergebnisse nicht zuletzt einer sehr umfangreichen Unterstützung von Regierungsseite. Wenn es auch nicht möglich ist, die auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung getätigten Investitionen genau zu beziffern, so vermittelt dennoch nachstehende Tabelle einige eindrucksvolle Größenordnungen.

Staatliche Interventionen in den USA, in der EWG und in Japan

im Jahre 1963

in Millionen $

	USA	EWG	Japan
Umsatz der elektronischen Industrie	21 242	4 338	1 959
Öffentliche Aufträge (in % des Umsatzes)	*60 %*	*14 %*	*9 %*
Forschungs- und Entwicklungsausgaben	5 000	550	146
in % des Umsatzes ..	*18 %*	*13 %*	*8 %*
Anteil staatlicher Mittel	*85 %*	*44 %*	*37 %*

So bestand der Absatz der elektronischen Industrie der USA im Jahre 1965 zu ungefähr 60 % aus öffentlichen Aufträgen des zivilen und militärischen Bereichs, während der entsprechende Prozentsatz für die Gemeinschaft sich auf 14 % belief (23 % in Frankreich und 10 % in der Bundesrepublik Deutschland) und in Japan nur 9 % erreichte.

Darüber hinaus belief sich der Forschungs- und Entwicklungsaufwand der amerikanischen Elektronik im Jahre 1965 auf 5,0 Mrd. $, eine Summe, die den gesamten Umsatz der elektronischen Industrie der Gemeinschaft übersteigt. 85 % dieser Ausgaben wurden von der amerikanischen Regierung getragen. Für die Gemeinschaft lauten die entsprechenden Zahlen 550 Millionen $ und 44 % (146 Millionen $ und 37 % in Japan). Von der Wichtigkeit der Elektronik für Verteidigung und Raumforschung überzeugt, hat die US-Regierung Forschung und Entwicklung seit dem zweiten Weltkrieg im großen Stil finanziert und half den großen Firmen durch die Vergabe bedeutender Aufträge ihre Produktionskapazitäten auszuweiten. Darüber hinaus enthalten die meisten der von der amerikanischen Regierung an Privatfirmen erteilten Forschungsaufträge eine Sonderklausel, die es den Firmen ermöglicht, einen Teil der zur Verfügung gestellten Mittel für die eigene Forschung zu verwenden. Diese direkten und indirekten Vorteile haben es den großen amerikanischen Firmen ermöglicht, ihre augenblickliche Vormachtstellung auf dem Weltmarkt zu erringen.

B. Verhalten der Unternehmen

In einem expandierenden, aber einer starken internationalen, vor allem amerikanischen Konkurrenz ausgesetzten Markt war das Verhalten der Unternehmen der Gemeinschaft hinsichtlich der jeweiligen Erzeugnisse unterschiedlich.

Die europäischen Gesellschaften haben auf dem Konsumgütermarkt, wo sich in den letzten 10 Jahren Konzentrationsbewegungen vollzogen haben und wo der technologische Vorsprung der USA verhältnismäßig gering ist, eine feste Position. Allerdings könnte hier die Einführung des Farbfernsehens eine unterschiedliche Entwicklung in der Zukunft bringen. Ohne Zweifel ist europäische Technik hinsichtlich der Sendesysteme (französisches System SECAM und deutsches System PAL) durchaus konkurrenzfähig, aber die Herstellung von Empfangsröhren ist gegenwärtig weitgehend von amerikanischen Lizenzen abhängig, und es ist nicht ausgeschlossen, daß bestimmte amerikanische Firmen diese Bildröhren unmittelbar in der Gemeinschaft produzieren werden.

Die europäischen Unternehmen sind darüber hinaus für einen großen Teil der Bauelemente konkurrenzfähig, aber hinsichtlich deren jüngster Generation (Mikro-Bauelemente oder integrierte Schaltkreise) und hinsichtlich komplexer Investitionsgüter (Elektronenrechner usw.), war es den europäischen Firmen nicht möglich, mit der amerikanischen Konkurrenz Schritt zu halten.

Auf dem Gebiet der Elektronenrechner, welches als eines der wichtigsten (wenn nicht das wichtigste) für die zukünftige Entwicklung gelten muß, haben diejenigen europäischen Gesellschaften, welche sich größenmäßig auf internationalem Niveau halten (Philips und Siemens), bisher nicht in Serie produziert. Erst in allerjüngster Zeit hat eine von beiden den Entschluß gefaßt, gestützt auf eine amerikanische Lizenz, diesen Schritt zu tun.

Einige weniger bedeutende, Elektronenrechner herstellende Gesellschaften haben versucht, durch den Abschluß von Kooperationsverträgen mit amerikanischen Firmen ihre Marktposition zu halten; in einigen gewichtigen Fällen haben diese Verträge zu einer regelrechten Übernahme der europäischen Gesellschaften durch die amerikanischen Firmen geführt, ohne daß dabei die erhofften Ergebnisse in jedem Fall erreicht worden sind.

Wenn es also den europäischen Unternehmen gelungen ist, auf dem Konsumgütersektor infolge ihrer Konzentrationsbemühungen wettbewerbsfähig zu bleiben, war es ihnen bisher nicht möglich, auf dem Gebiet der Investitionsgüter und der neuen Bauelemente ähnliche Resultate zu erzielen.

C. Staatliche Interventionen

Aus Gründen ihres Eigeninteresses, sei es auf dem Gebiet der Verteidigung, sei es auf dem Gebiet wichtiger öffentlicher Aufgaben (Rundfunk, Kontrolle des Luft- und Seeverkehrs usw.), spielt die

öffentliche Hand als Käufer und Benutzer elektronischer Investitionsgüter eine große Rolle. Auf diese Weise übt sie zuweilen einen entscheidenden Einfluß auf die Entwicklung der elektronischen Produktion selbst aus.

Darüber hinaus ist anzunehmen, daß etwa die Hälfte der Forschungsausgaben der gesamten Gemeinschaft auf dem Gebiet der Elektronik aus staatlichen Quellen finanziert wird. Für die beiden Mitgliedstaaten mit der bedeutendsten elektronischen Industrie lauten die Schätzungen des staatlichen Anteils an den Forschungsausgaben für 1963/64 folgendermaßen: 45 % in der Bundesrepublik Deutschland und 60 % (davon 20 % eigene staatliche Forschungstätigkeit) in Frankreich.

Abgesehen von den an die elektronische Industrie vergebenen öffentlichen Aufträgen und der staatlichen Förderung der Forschung, die allen Mitgliedstaaten, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, gemeinsam sind, zeichnen sich Ansatzpunkte zu einer regelrechten Sektorenpolitik bisher nur in Frankreich und seit kurzem auch in Deutschland ab.

In Frankreich hatte der Ministerrat im Juli 1966 die Aufstellung eines „Plan Calcul" beschlossen, dessen wesentlichstes Element der Aufbau einer nationalen Datenverarbeitungsindustrie darstellt.

Am 13. April 1967 wurde zwischen der französischen Regierung und der gemeinsamen Tochtergesellschaft mehrerer privater Gruppen eine Vereinbarung getroffen, welche die Zusammenarbeit zwischen Industrie und öffentlicher Hand in diesem wichtigen Sektor zum Inhalt hat. Diese Zusammenarbeit wird die Form gemeinsamer Aktionen annehmen; eine Beteiligung zahlreicher Institutionen ist vorgesehen und die finanziellen Bestimmungen dieses Abkommens werden weitreichende Rückwirkungen auf der Verwaltungsebene sowie im wirtschaftlichen und sozialen Bereich nach sich ziehen.

Ein technisches Entwicklungsprogramm wurde gemeinsam aufgestellt und die Modalitäten der finanziellen Beteiligung sowohl von seiten der Muttergesellschaften als auch derjenigen des Staates wurde festgelegt. Die letzteren stellen sich wie folgt dar:

Die auf eine Anlaufzeit von fünf Jahren begrenzte staatliche Beihilfe wird in dreifacher Form gegeben werden: technische Hilfe, Absatzerleichterung, finanzielle Beihilfen:

— die technische Hilfe besteht im wesentlichen in einer Hilfe bei der Berufsausbildung und einer Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Dienststellen der Verwaltung und den Technikern der beteiligten Firma zur gemeinsamen Lösung der im nationalen Interesse liegenden Probleme;

— der Staat, welcher einen großen Teil des französischen Marktes für elektronische Rechenanlagen kontrolliert, wird einen Teil des Absatzes der von der Gesellschaft hergestellten Computer garantieren;

— die finanzielle Beihilfe wird durch den Abschluß von Forschungs- und Entwicklungsaufträgen erfolgen sowie durch bedeutende Krediterleichterungen, welche der Gesellschaft über die schwierige Anfangsphase hinweghelfen sollen (die hierfür bereitgestellten Haushaltsmittel, die als Kredite vergeben und im Falle eines Erfolges voll rückzahlbar sind, belaufen sich auf 450 Millionen FF).

Darüber hinaus verdient die besondere Rolle des IRIA (Institut de Recherche d'Informatique et d'Automatique) Erwähnung, dessen Aufgabe es ist, die Forschung und Ausbildung der Techniker zu fördern, beides unerläßliche Faktoren für einen Erfolg der gesamten Aktion.

Sämtliche Aktionen werden von dem Sonderbeauftragten für Fragen der Datenverarbeitung koordiniert, welcher dem Premierminister zugeordnet ist. Die Aufgabe des Sonderbeauftragten besteht u. a. darin, die französischen Hersteller von Bauelementen und Zusatzgeräten in die Aktion einzubeziehen, welche auf diese Weise den größeren Teil der französischen Elektronik erfaßt.

In Deutschland hat die Bundesregierung vor kurzem die Entscheidung getroffen, die technologische Entwicklung auf dem Gebiet der elektronischen Datenverarbeitung durch die Bereitstellung von Haushaltsmitteln zu fördern, welche in Form von Krediten für in Eigenverantwortung privater Firmen unternommene Entwicklungsprojekte vergeben werden. Erstmalig werden diese Mittel im Haushalt des Jahres 1968 bereitgestellt werden. Die vorgesehenen Kredite sind zinslos; sie sind nach einer tilgungsfreien Anlaufzeit von maximal 10 Jahren in höchstens 20 Halbjahresraten voll zurückzuzahlen.

Diese Kredite sollen im Rahmen eines Jahresplafonds von 30 bis 35 Millionen DM vergeben werden und sind dazu bestimmt, bis zu 25 % der Entwicklungskosten der deutschen Datenverarbeitungsindustrie zu decken.

Ferner sind aus dem Investitionshaushalt 1967 35 Millionen DM bereitgestellt worden, mit denen Investitionen zum Ausbau von Entwicklungskapazitäten, die in diesem Jahre errichtet werden, gefördert werden sollen. Auch hier handelt es sich um voll zurückzahlbare Kredite zu günstigen Konditionen, die unter der Voraussetzung gewährt werden, daß die Kreditnehmer mindestens 50 % der Gesamtkosten selbst finanzieren.

Anlage

Übersicht über die wichtigsten elektronischen Erzeugnisse

Konsumgüter

Rundfunkempfänger

Fernsehempfänger

elektro-akustische Apparate: Tonaufnahme- und -wiedergabegeräte (ohne Schallplatten)

Investitionsgüter

Rundfunk- und Fernseh-Sendeanlagen, feste und bewegliche Sender-Empfangsgeräte, Ortungsgeräte, Funknavigationsgeräte usw. (ausschließlich Geräte der drahtlosen Nachrichtenübermittlung)

Datenverarbeitung (mit Ausnahme elektro-mechanischer Maschinen) elektronische Meßgeräte; rein elektrische Meßgeräte sind soweit wie möglich ausgeschlossen.

Ebenso wurde die medizinische Elektronik infolge mangelnder vergleichbarer Statistiken ausgeschlossen.

Elektronische Bauelemente

aktive Bauelemente: Röhren, Halbleiter, und verschiedene mikroelektronische Teile,

passive Bauelemente: hier wurde die amerikanische Nomenklatur zugrunde gelegt. Diese umfaßt die Relais, Transformatoren und Kondensatoren.

ANHANG III

Bericht der Arbeitsgruppe „Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung"

Für eine Politik der Forschung und Innovation in der Gemeinschaft

Anmerkung:

Dieser Bericht wurde am 9. Oktober 1967 vom Präsidenten des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik an den Präsidenten des Rats und den Präsidenten der Kommission mit einem Übermittlungsschreiben übersandt, in dem darauf aufmerksam gemacht wurde, daß einige Vorschläge im Abschnitt b) der Zusammenfassung des zweiten Teils des Berichtes, im Abschnitt E der Zusammenfassung der Empfehlungen und im Abschnitt III des Kapitels IV des Berichtes für einige Delegationen Probleme der Auslegung der Verträge oder politischer Entscheidungen aufwerfen, für die sich weder die Arbeitsgruppe noch der Ausschuß für zuständig halten und die in einem geeigneten Rahmen erörtert werden müssen.

Inhalt

Seite

Zusammenfassung des Berichts 117

Die wichtigsten Empfehlungen der Arbeitsgruppe 124

Einleitung 126

Erster Teil — Die Voraussetzungen einer Allgemeinen Förderung von Forschung und Innovation 128

Kapitel I — Die allgemeinen Voraussetzungen der Förderung .. 128

I. Die Voraussetzungen für eine globale Förderung 128

II. Das Problem der personellen und finanziellen Ressourcen 132

Kapitel II — Einige vorrangige Probleme im Rahmen der Wirtschaftsunion 136

I. Steuerpolitik und Forschung 136

II. Das Patentrecht 137

III. Probleme des Wettbewerbs und der Unternehmensgröße .. 139

Zweiter Teil — Orientierung und Zusammenarbeit 143

Kapitel III — Die selektiven Maßnahmen zugunsten der Forschung 144

I. Definition der Prioritäten 145

II. Das Instrumentarium 146

III. Auf dem Weg zu einer Gesamtkonzeption im Bereich gezielter Maßnahmen 148

Kapitel IV — Die Voraussetzungen und Perspektiven für eine Politik der Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem und technischem Gebiet 149

I. Die derzeitige Situation 149

II. Die Notwendigkeit einer Kohärenz der Politiken auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit 155

III. Die Perspektiven der Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinschaft 160

A. Gemeinsame und koordinierte Aktionen 162

B. Die Gegenüberstellung von Programmen 165

Zusammenfassung des Berichts

Der Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik der EWG setzte im Frühjahr 1965 die Arbeitsgruppe „Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung" ein und erteilte ihr den Auftrag „... die Probleme zu untersuchen, die sich ... für die Ausarbeitung einer koordinierten bzw. gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung ergeben und Maßnahmen zur Inangriffnahme einer solchen Politik vorzuschlagen."

Das vorliegende Dokument ist die Zusammenfassung des von dieser Arbeitsgruppe erstellten Berichts [1]). Es bringt am Ende eine Übersicht über die wichtigsten im Bericht enthaltenen Vorschläge und Empfehlungen.

Einleitung

Schon in ihrem ersten Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik unterstrich die Gemeinschaft die Bedeutung der wissenschaftlichen und technischen Forschung für den Fortschritt unserer Gesellschaft: „Ihr Stand bestimmt die Wettbewerbsfähigkeit und die Entwicklungsmöglichkeiten der Wirtschaft in der Zukunft", heißt es in diesem Programm.

Die Forschung findet ihren Platz in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung insbesondere durch ständige Erneuerung der Erzeugnisse und der Produktionsverfahren; die Dynamik der Innovation — Hauptantriebskraft diese Entwicklung — ist Voaussetzung für den Erfolg der Bemühungen, dem noch unbefriedigten Bedarf besser zu entsprechen.

Zur gleichen Zeit wird der Wettbewerb durch Innovation — sowohl Ursache als auch Wirkung der schnellen Entfaltung der wissenschaftlichen Tätigkeit auf weltweiter Ebene — zu einem entscheidenden Faktor in den Beziehungen zwischen den Ländern. Als Quelle von Wohlstand und Kultur, aber auch von Ansehen und Macht stellen die Kenntnisse auf wissenschaftlichem und technischem Gebiet somit einen wirtschaftlichen Faktor dar, der sowohl zu Wettbewerb als auch zu Zusammenarbeit zwischen den Staaten führt.

Angesichts dieser in immer schnellerem Tempo verlaufenden Entwicklung werden sich die europäischen Länder ihrer Möglichkeit, aber auch ihrer Schwächen bewußt. Sie verfügen über ein Qualitätspotential, einen im Entstehen begriffenen großen Markt sowie öffentliche und private finanzielle Mittel, die zwar manchmal verzettelt, doch insgesamt beachtlich sind. All dies sind positive Elemente, die sie sich zunutze machen können, um eine bedeutende Rolle in dem weltweiten Fortschritt mit Hilfe der Innovation zu spielen und in bestimmten Fällen sogar die Entwicklungsrichtung zu beeinflussen.

[1]) Ein vorläufiger Bericht war Ende 1965 im Rahmen der vorbereitenden Arbeiten für das erste Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik erstellt worden.

Jedoch weisen die europäischen Länder — einzeln oder als Gemeinschaft betrachtet — große Schwächen auf. So bewirkt z. B. die Dynamik der Industrie und der Regierung in den Vereinigten Staaten auf wissenschaftlichem und technologischem Gebiet mehr und mehr eine Verschlechterung des Kräfteverhältnisses zuungunsten der europäischen Länder, und diese handeln bzw. reagieren darauf überdies nur langsam, was auf diesem Gebiet besonders zu bedauern ist. Im Bereich der Wissenschaft und Technologie benötigen die Länder der Gemeinschaft zur Lösung der gleichen Probleme, zur Durchführung der gleichen Programme und für die gleichen Entscheidungen häufig wesentlich längere Fristen als die Vereinigten Staaten; dies gilt für die verschiedenen Ebenen der Entscheidungen und ihrer Durchführung.

Unsere Länder werden somit noch nicht allen Erfordernissen einer auf die Innovation gegründeten Wirtschaft gerecht und müssen noch viel dafür tun, um in den verschiedenen Zuständigkeitsbereichen Strukturen und Verhaltensweisen so zu beeinflussen, daß mit der erforderlichen Schnelligkeit und Effizienz gehandelt werden kann.

Noch können die europäischen Länder das Versäumte nachholen; jedoch sind hierfür umfassende Maßnahmen notwendig. Wie das Memorandum der drei Exekutiven hervorhebt, kommt es dabei nicht nur auf die zur Intensivierung der Forschungstätigkeit unternommenen Bemühungen, sondern im gleichen Maße auch darauf an, inwieweit die Dynamik der Innovation als Antriebskraft des Fortschritts anerkannt wird.

Um diese beiden Ziele — Intensivierung der Forschung und Förderung der Innovation — mit gleichem Nachdruck zu verfolgen, mangelt es den einzelnen Ländern der Gemeinschaft an Mitteln. Nur wenn sie ihre Bemühungen zusammenfassen, wird es ihnen gelingen, dieses Hindernis zu überwinden.

Die Verwirklichung der Zoll- und Wirtschaftsunion bietet in dieser Hinsicht einen geeigneten Rahmen; sie wäre durch eine intensive wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit — einem Instrument von entscheidender Bedeutung, insbeson-

dere in den Spitzenbereichen — zu ergänzen. Allerdings lassen die Enttäuschungen, die bisher bei dieser Zusammenarbeit (sowohl bei der bilateralen oder auch multilateralen oder gemeinschaftlichen) auftraten, eine tiefgreifende Diskussion gerechtfertigt erscheinen, einmal um die daran geübte Kritik zu prüfen, zum anderen um von der gegenwärtigen Planlosigkeit zu einheitlichen Aktionen zu gelangen.

Die Bedeutung dessen, um was es hier geht, machte es in diesem Stadium erforderlich, offen darzulegen, wie vielschichtig die untersuchten Fragen sind. Dementsprechend hat die Arbeitsgruppe „Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung" versucht, in ihrem Bericht anzugeben:

— wie die Innovation sowie die wissenschaftliche und technische Forschung in den Mitgliedsländern in einer für die Gemeinschaft fruchtbareren und stärker abgestimmten Weise gefördert bzw. intensiviert werden kann,

— wie die Zusammenarbeit mit dem Ziel, die Einheit der Gemeinschaft zu erhalten und zu festigen, verstärkt werden kann, ohne die Verfahren zu komplizieren und ohne dabei Aktionen und Programme außergewöhnlichen Interesses nur auf das Gebiet der Sechs zu begrenzen.

Zusammenfassung des ersten Teils

(Kapitel I und II)

Die Voraussetzungen für eine umfassende Förderung von Forschung und Innovation

Der bedeutsame Beitrag, den sich die Länder der Gemeinschaft von der Forschung und Innovation erhoffen, hängt davon ab, welche Stellung sie ihnen einräumen können.

Diese Stellung bestimmt sich insgesamt nach der Höhe der für die Forschungsaktivitäten bereitgestellten Mittel. Die Verstärkung der Gesamtanstrengungen zugunsten der Forschung und der Erhöhung ihrer Wirksamkeit müßten deshalb für die nächsten Jahre als Hauptinstrument und -ziel einer Forschungspolitik sowohl der Mitgliedsländer als auch der Gemeinschaft gelten. Insbesondere ist es für die kommenden Jahre noch unerläßlich, daß die für Forschung und Entwicklung in den Ländern der EWG eingesetzten Mittel eine wesentlich höhere Zuwachsrate aufweisen als das Sozialprodukt. Diese Priorität ist deshalb notwendig, weil einerseits das gesamtwirtschaftliche Wachstum in immer stärkerem Maße von den hierfür aufgewandten Mitteln bestimmt wird und weil andererseits verhindert werden muß, daß sich das wissenschaftliche und technologische Potential der Gemeinschaft im Vergleich zu den anderen großen Industrienationen relativ weiter verschlechtert. Abgesehen von einer Erhöhung der öffentlichen Mittel für die Forschung ist es notwendig, daß auch die hierfür aufgewandten Mittel privater Herkunft rasch zunehmen und daß zu diesem Zweck entsprechende Anreize geschaffen werden.

Jedoch ist man bei der Förderung von Forschung und Innovation in entscheidender Weise auf die Aufnahmebereitschaft der verschiedenen Kreise für die technische Innovation und die Ergebnisse der Wissenschaft angewiesen.

I. Die Probleme

1. Die Schaffung eines für die Forschung und Innovation günstigen wirtschaftlichen Klimas

Die zugunsten der Forschung ergriffenen Maßnahmen würden ohne Wirkung bleiben, wenn die Regierungen und die Organe der Gemeinschaft keine Wirtschaftspolitik treiben, welche die Unternehmen zu einer innovationsfreudigen Haltung veranlaßt. Die Wirtschaftspolitik muß das Wachstum und den Wettbewerb so beeinflussen, daß die Unternehmen dazu angereizt werden, den Horizont ihrer Planung und ihrer Programme auszuweiten, wobei jedoch vermieden werden muß, daß daraus ein steriles Sicherheitsgefühl entsteht. Dieses schwer zu verwirklichende Ziel betrifft die verschiedenen Aspekte der Wirtschaftspolitik, die sich in Zukunft nicht mehr darauf beschränken kann, die der Innovation entgegenstehenden Hindernisse zu beseitigen, sondern aktiv zu ihrer Förderung beitragen muß.

Die Schaffung eines der Innovation günstigen Klimas wird durch die rasche Verwirklichung einer den Anforderungen des internationalen Wettbewerbs genügenden Zoll- und Wirtschaftsunion erleichtert.

2. Anregung der Dynamik der Universitäten

Die Dynamik der Forschung beruht zum Teil auf der Initiative der Universitäten. Für Europa ist es wesentlich, daß die Universitäten ständig in der Lage sind, sich den Anforderungen anzupassen; hierzu müssen sie Abkapselungen und Starrheiten überwinden, die sie daran hindern, mit der Schnelligkeit und Elastizität zu reagieren, wie sie in einer in ständiger Wandlung befindlichen Welt notwendig sind. Insbesondere wären die Verbindungen zwischen den Universitäten und der Industrie zu begünstigen.

3. Entwicklung der menschlichen Ressourcen

Die europäischen Länder müssen darauf achten, daß die Forschung, die Entwicklung und die Innovation nicht dadurch gehemmt werden, daß wissenschaftliches und technisches Personal nicht in genügender Anzahl und nicht mit der den Bedürfnissen entsprechenden Qualifikation zur Verfügung steht. Alle notwendigen Maßnahmen müssen ergriffen werden, um:

— die Personalstärke in allen Bereichen, in denen ein Mangel herrscht, zu erhöhen,

— die Ausbildung des wissenschaftlichen und technischen Personals allgemein zu verbessern,

— eine ausgewogene Verteilung dieses Personals zwischen Forschung und Produktion und zwi-

schen Universitäten, Industrie und Verwaltung zu gewährleisten.

Schließlich wäre für eine größere internationale und vor allem innergemeinschaftliche Mobilität der Forscher Sorge zu tragen.

4. Verbreitung der Kenntnisse

Die Information und Dokumentation gehören zu dem Ausgangsmaterial des Forschers. Ihre sachgerechte Verbreitung erhöht die Leistungskraft der Forschung. Deshalb wäre ein Informationssystem zu schaffen, das sich auf ein geeignetes Informationsnetz stützt.

Bei den durch Patente oder Betriebsgeheimnisse geschützten technologischen Informationen könnte die Verbreitung der Kenntnisse durch eine Änderung der Rechtsvorschriften verbessert werden sowie auch durch Erleichterung des Zugangs der Industrie zu solchen Patenten, die aus vom Staat finanzierten Forschungen hervorgehen.

II. Maßnahmen

Die Förderung von Forschung und Innovation verlangt nach einer allgemeinen Verbesserung der Lage der Forscher sowie nach engeren Beziehungen zwischen den Forschern und den Nutzern der Forschungsergebnisse. Hierzu sind nicht nur eigene Initiativen der Unternehmen und Universitäten, sondern auch geeignete Maßnahmen der Regierungen erforderlich.

1. Die Rolle des Staates und der Behörden in den einzelnen Ländern

Ihre Maßnahmen sprechen den Rahmen der Forschung im engeren Sinn und betreffen sowohl die Wirtschafts- als auch die Bildungspolitik:

a) Erhöhung des Beitrags der öffentlichen Hand zu den Forschungsanstrengungen und ihre mittelfristige Programmierung: mehrjährige Programme sollten im Rahmen allgemeiner Zielsetzungen den Umfang der vorgesehenen Ausgaben, ihre Aufteilung auf Forschungsgebiete bzw. große Projekte und die jeweilige Rolle der vorgesehenen Lenkungsinstrumente festlegen.

b) Berücksichtigung der Kriterien der Innovationsförderung bei der Ausarbeitung der Leitlinien der allgemeinen Wirtschaftspolitik; hierbei wäre auf folgendes zu achten:
   - Die Finanzpolitik müßte die notwendige Erhöhung der Selbstfinanzierung und des Beteiligungskapitals gewährleisten;
   - die Strukturpolitik müßte die Unternehmen in die Lage versetzen, ihre optimale Größe zu erreichen; ein entscheidender Schritt wäre getan, wenn eine Konvention über eine europäische Handelsgesellschaft zustande käme, die die Bemühungen in dieser Richtung erleichtern und die Errichtung von gemeinsamen Tochtergesellschaften mit Forschungsaufgaben erlauben würde.

c) Spezifische Maßnahmen zur Unterstützung der finanziellen Anstrengungen der Unternehmen:
   - Gewährung steuerlicher Vorteile nicht diskriminierender Art zugunsten der Investition im allgemeinen und der Forschungsausrüstungen im besonderen;
   - Harmonisierung des Steuerrechts, insbesondere auf dem Gebiet der indirekten Steuern und der Körperschaftsteuern,
   - Rückgriff auf fallweise zu entscheidende selektive Maßnahmen.

d) Anpassung der Bestimmungen des Patentrechts (Bedingungen für die Erteilung und Auswertung sowie geographischer Geltungsbereiche): Ein europäisches Patentrecht sollte sobald wie möglich verabschiedet werden.

e) Einführung einer zwischen den technischen Verwaltungsdienststellen auf nationaler Ebene und für gewisse Bereiche auch zwischen den sechs Ländern abgestimmten Politik der öffentlichen Aufträge.

f) Ausarbeitung einer Politik der wissenschaftlichen und technischen Information: wissenschaftliche und technische Information und Dokumentation sollten einen öffentlichen Dienst darstellen, der vom Staat und eventuell von den Unternehmerverbänden finanziert wird. Die technischen Verwaltungsdienststellen (Verkehr usw.) könnten einen bedeutenden Beitrag in dieser Hinsicht leisten, indem sie in größtmöglichem Umfang die ihnen zur Verfügung stehenden Kenntnisse verbreiten. Ein europäisches System der Information und Dokumentation sollte auf der Grundlage der schon bestehenden nationalen und europäischen Zentren errichtet werden.

2. Die Rolle der Universitäten

Die Hochschulförderung in den Ländern der Gemeinschaft sollte eine Vergrößerung der Zahl der Studienplätze und eine fortwährende Anpassung der Lehrprogramme und -methoden zum Ziel haben. Eine Konzentration der Forschungstätigkeit und eine Förderung der Forschung auf Grenzgebieten wären besonders wünschenswert. Diese Bemühungen um eine Konzentration der Forschungstätigkeit sollten auf europäischer Ebene fortgesetzt werden, zumindest für die Bereiche, in denen diese infolge des Umfangs des Bedarfs und der hohen Kosten der Ausrüstungen angezeigt erscheint. Ebenfalls sollte eine enge Zusammenarbeit zwischen Forschern verschiedener Disziplinen in Europa gefördert werden.

Wenn in den Universitäten ein echter Initiativ- und Pioniergeist entstünde, würden solche Anpassungen erleichtert werden (hierzu könnte in einzelnen Ländern eine Überprüfung der jeweiligen Zuständigkeiten der Kultusministerien und der Universitäten erforderlich werden).

3. Die Rolle der Unternehmen

Die europäischen Unternehmen müssen sich selbst an die Anforderungen der Innovation und die neuen, ihr Wachstum bestimmenden Bedingungen anpassen.

Beachtliche Fortschritte sind noch auf dem Gebiet der Unternehmensführung zu machen (engere Verbindung zwischen Forschung, Produktion und Absatz im Rahmen langfristiger Pläne, Erprobung und Verbreitung moderner Methoden der Unternehmensführung, der Planung und der technologischen Vorausschau).

Die durch die Rentabilität und das Wachstum der Unternehmen aufgeworfenen Probleme können oft auf dem Wege über Fusionen oder Unternehmenszusammenschlüsse gelöst werden. Eine europäische Orientierung solcher Zusammenschlüsse würde dazu beitragen, der technologischen Herausforderung entgegentreten zu können, vor die sich die Gemeinschaft gestellt sieht.

Für kleine und mittlere Unternehmen dürfte es häufig vorteilhaft sein, ihre jeweilige Spezialisierung genauer festzulegen und gemeinschaftliche Forschung zu betreiben.

Zusammenfassung des zweiten Teils
(Kapitel III und IV)

Orientierung und Zusammenarbeit

A. Die gezielten Maßnahmen

Eine Politik der Förderung von Forschung und Innovation beruht auch auf öffentlichen Maßnahmen, deren Ziel es ist, die wissenschaftliche, technologische und industrielle Entwicklung in bestimmte erwünschte Richtungen zu lenken.

Die Zweckbestimmtheit dieser Maßnahmen hat eine andere Bedeutung, je nachdem ob sie die Forschung in der Industrie oder in anderen Bereichen (Grundlagenforschung) betreffen [1]).

Ihnen gegenüber ist eine kohärente Politik sowohl auf nationaler Ebene als auch im Rahmen der Gemeinschaft geboten (im Hinblick auf die Wirtschaftsunion und Ansatz zu einer Arbeitsteilung auf wissenschaftlichem und technologischem Gebiet). Diese Politik erfordert:

— nationale Koordinierungsstellen,

— die Schaffung einer Gemeinschaftsstelle zur Bestimmung der Maßstäbe, der einzusetzenden Mittel und der Entscheidungen, — insbesondere, um die Folgen der sich aus der öffentlichen Finanzierung der Forschung ergebenden Wettbewerbsverzerrungen zu mildern.

Die Politik der gezielten Maßnahmen müßte drei Aspekten Rechnung tragen.

1. Bestimmung der Prioritäten

Bei der Wahl der Prioritäten — d. h. der Interventionsbereiche — müßten die Mitgliedstaaten von der Prüfung ihrer eigenen Möglichkeiten und ihrer Bedürfnisse der langfristigen wissenschaftlichen und technischen Entwicklung ausgehen (und nicht mehr im wesentlichen im Sog der Entscheidungen anderer — großer — konkurrierender Länder). Ein solches Ziel bedeutete auch eine Anpassung des Organisationsaufbaus (politisch und verwaltungsmäßig) und eine Steigerung der Forschungskapazitäten (technologische Vorausschau).

a) Die Wahl der Gebiete

Die Bedeutung der gewählten Zielsetzungen wäre zu beurteilen unter Berücksichtigung der allgemeinen Entwicklungsziele des Landes und der Gemeinschaft und nicht nur des spezifischen Interesses des einen oder des anderen Sektors. Folgende Punkte wären insbesondere zu berücksichtigen:

— die für künftige Entwicklungen „notwendigen Durchgangsstadien" (z. B. die elektronischen Bestandteile für Rechenanlagen),

— die mehr oder weniger günstigen Wachstumsperspektiven der einzelnen Sektoren unter Berücksichtigung des internationalen Wettbewerbs,

— die im Hinblick auf den wirtschaftlichen Bedarf besonders vielversprechenden Forschungsgebiete,

— die Vielzahl der verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen, die durch die Entwicklung eines bestimmten technologischen Sektors gefördert werden.

b) Die Wahl der Begünstigten

Die gezielten Maßnahmen müßten in der Weise ausgerichtet werden, daß sie — in den staatlichen Stellen wie in der Industrie — zur Errichtung von Spitzeneinheiten führen, die in hervorragender Weise wettbewerbsfähig sind und die darüber hinaus auf die anderen Einheiten eine belebende Wirkung ausüben können.

c) Die Notwendigkeit eines Gleichgewichts bei der Auswahl

Die Aufteilung des Gesamtvorhabens auf die Grundlagenforschung, die angewandte Forschung und die Entwicklung bei den vorrangigen Projekten muß ausgewogen sein.

2. Die jeweilige Rolle der verschiedenen Mittel und Wege zur Durchführung der gezielten Maßnahmen

Die dem Staat unterstehenden Forschungszentren und Laboratorien sollten richtungweisend sein, ihre

[1]) Die sich aus dem diskriminierenden Charakter für die Industrie ergebenden Probleme müßten entsprechend den im zweiten Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik und insbesondere im Bericht der Arbeitsgruppe „Sektorale Strukturpolitik" enthaltenen Orientierungen geprüft werden.

Kenntnisse weitergeben und zur Nacheiferung anspornen.

Die Beteiligung von nicht der Regierung unterstehenden Forschungszentren an der öffentlichen Forschung sollte gefördert werden, indem an sie so oft wie möglich Forschungsaufträge weitergegeben werden, d. h. sie sollten mit den öffentlichen Forschungszentren immer dann in Wettbewerb stehen, wenn sie in der Lage sind, die betreffenden Arbeiten durchzuführen.

— Die öffentlichen Aufträge (insbesondere in den Spitzensektoren) erlauben eine enge „Harmonisierung" der von einem zentralen Projekt ausgehend konzipierten technologischen Arbeiten, die verschiedene Disziplinen betreffen. Auf diese Weise können insbesondere die Beziehungen zwischen Universitäten und Industrie enger gestaltet werden.

— Die Forschung aufgrund von Verträgen ist eine treibende Kraft sowohl für die Universitäten als auch bis zu einem gewissen Grad für die Industrie.

— Von nicht zu unterschätzender Bedeutung sind neuentwickelte Möglichkeiten zur Deckung der Forschungsrisiken (Beihilfen, die im Falle des Gelingens zurückgezahlt werden müssen, und Forschungsversicherungen).

— Die einfache Subvention sollte der Industrie gegenüber die Ausnahme sein.

3. Für ein Gesamtkonzept der gezielten Maßnahmen

Eine organische und aktive Politik erfordert:

— Großangelegte Maßnahmen mit lang- und mittelfristigen Zielen, die den Kauf neuer technologischer Erzeugnisse einschließen (bei diesen Maßnahmen werden öffentliche Aufträge und Forschungsverträge kombiniert);

— Maßnahmen mittleren Ausmaßes zur Förderung industrieller Initiativen, die langfristige mit einem ziemlich hohen Risiko behaftete Investitionen erfordern (rückzahlbare Beihilfen und Forschungsverträge);

— im industriellen Bereich Subventionen für die Durchführung von gemeinsamen Forschungsarbeiten durch mittlere und kleine Unternehmen.

B. Voraussetzungen und Aussichten für eine Politik der Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem und technischem Gebiet

Eine Untersuchung der Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinschaft kann die gegenwärtige Lage nicht außer acht lassen: die Vielzahl der in Europa versuchten Formen der Zusammenarbeit und die Vielfalt der Bindungen innerhalb der Gemeinschaft oder mit Drittländern führen dazu, daß man die Mehrzahl der in Angriff genommenen Projekte nur mit einem gewissen Unbehagen betrachten kann.

Die multilaterale Zusammenarbeit geht — bei oftmals auseinandergehenden Interessen — nach schwerfälligen und komplizierten Verfahren vor sich. Die bilaterale Zusammenarbeit andererseits erregt Besorgnisse bei den nicht beteiligten Ländern und ist nicht immer die optimale Lösung.

Die Vorschläge für neue Programme müssen sich daher in ein Gesamtkonzept einfügen, um die Art und Weise der Zusammenarbeit zu verbessern.

I. Die allgemeinen Voraussetzungen für die Zusammenarbeit in Europa

Ziel der Zusammenarbeit ist die wissenschaftliche Entwicklung und die Zusammenfassung der Mittel und Absatzmöglichkeiten, um am internationalen Wettbewerb teilzunehmen und dabei bestehen zu können. Die Zusammenarbeit wurde in Europa bisher im wesentlichen nur bei großen, für ein einzelnes Land zu kostspieligen Projekten als notwendig empfunden; ihre Notwendigkeit ergibt sich aber auch wegen der schwierigen Aufteilung des Gesamtforschungsbudgets der einzelnen Länder. Gebremst durch ihre geringe Dimension erschöpfen sich die Länder in ihrem Bemühen, der auf zahlreichen (wissenschaftlichen und technischen) Gebieten eingetretenen Anhebung der „kritischen Schwelle" für Erfolg und Wettbewerbsfähigkeit zu folgen.

Heute zeigt sich, daß der Erfolg der Zusammenarbeit abhängt von:

— der Intensität der für gemeinsame Projekte durchgeführten Assoziierungen (z. B. Absprachen oder industrielle Zusammenschlüsse),

— dem Grad der Koordinierung der nationalen wissenschaftlichen und technischen Programme in ihrer Gesamtheit sowie von der Verbindung dieser Programme mit den gemeinschaftlichen Projekten und ihrer Komplementarität,

— der Wahl der Partner.

— Keine dieser Optionen ist eine einfache und systematische Lösung. Die von Fall zu Fall zu treffenden Entscheidungen müssen auf einem Gesamtkonzept beruhen, das allerdings sowohl auf der Ebene der Länder als auch der der Gemeinschaft noch ausgearbeitet werden muß.

— Zunächst ist es wesentlich, daß jedes Land unter Angabe des von der überstaatlichen Zusammenarbeit erwarteten Nutzens — durch schrittweise Näherung — den *Platz dieser Zusammenarbeit in seiner nationalen Politik* festlegt. Die von den einzelnen Ländern verfolgten Ziele müßten durch regelmäßige Abstimmung geprüft werden, damit gewährleistet ist, daß die Zusammenarbeit wirklich das bietet, was jeder von ihr erwartet, und damit die nationalen Optionen gegebenenfalls ihren Möglichkeiten angepaßt werden.

— Eine solche Übereinstimmung ist auf die Dauer nur möglich, wenn sie einem *„gemeinsamen Interesse"* entspricht, das mehr ist als nur die Summe der nationalen Interessen der Beteiligten.

— Die Herausstellung dieses gemeinsamen Interesses bedeutet zwangsläufig für die beteiligten Länder bei bestimmten Projekten ein gewisses Mißverhältnis zwischen dem Umfang ihres *Beitrags* und den *Vorteilen,* die sie daraus ziehen (finanziell oder technologisch). Diese Ungleichheit kann nur auf der Ebene des Gesamtkomplexes der Gemeinschaftsprogramme überwunden werden, die den anzustrebenden Ausgleich ermöglichen.

II. Die Möglichkeiten zu einer Zusammenarbeit im Gemeinschaftsrahmen und zu einer gemeinschaftlichen Politik

1. Auf dem Wege zur Festlegung einer gemeinschaftlichen Politik auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung

a) Die Rolle der Gemeinschaft

— Die Gemeinschaft stellt dank ihres institutionellen Rahmens, dank der Ausgleichsmöglichkeiten, die eine Lösung des Problems der „gerechten Gegenleistung" erleichtern, und vor allem dank der sich aus der Zollunion ergebenden wirtschaftlichen Bindung eine unvergleichlich günstigere natürliche Grundlage zur Förderung bzw. Weiterentwicklung der europäischen und internationalen technologischen Zusammenarbeit dar.

— Der sich gegenwärtig vollziehende Integrationsprozeß wird darüber hinaus, insbesondere in den Spitzensektoren, durch die Entwicklung konzertierter oder gemeinsamer Programme verstärkt.

— Daher wäre die Gemeinschaft als eine privilegierte Ausgangsbasis für in Zusammenarbeit durchzuführende Aktionen anzusehen.

— Auf längere Sicht wäre es wünschenswert, gemeinsam die allgemeinen Leitlinien für die gesamten Anstrengungen auf wissenschaftlichem und technischem Gebiet festzulegen und sie mit Hilfe von Effizienzkriterien in geeigneter Dosierung auf gemeinsame, konzertierte und nationale Aktionen aufzuteilen.

— Dieses Ziel kann nur progressiv und in dem Bemühen darum, daß die nationalen Prioritäten zunächst kompatibel, sodann je nach Notwendigkeit komplementär oder konvergent werden, erreicht werden.

b) Notwendige Voraussetzungen

— Eine wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen Gemeinschaften setzt eine Erweiterung der Aktivitäten der europäischen Gemeinschaften voraus. Diese Erweiterung der Aktivitäten muß getragen sein von dem politischen Willen der Mitgliedstaaten, die Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinschaft so exakt wie möglich zu definieren und vertraglich zu regeln.

— Jede Zusammenarbeit muß ihren Ausgangspunkt in einer Konfrontierung der nationalen Programme und Haushaltspläne sowie gegebenenfalls der geplanten oder gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten in Angriff genommenen Programme finden. Diese Konfrontierung müßte es erlauben, die Möglichkeiten der Kooperation in Form gemeinsamer oder koordinierter Aktionen in den Bereichen oder Operationen, die in Funktion der Interessen der Mitgliedsländer und der Gemeinschaft festgelegt werden, zu formulieren oder zu erweitern.

— Bei der Definition von Aktionen der Kooperation kommt es darauf an, Verfahren und Modalitäten fetszulegen, die zufriedenstellende Bedingungen der Effizienz und der Gerechtigkeit gewährleisten. In dieser Hinsicht erscheint es der Gruppe notwendig, daß zugleich mit der Auswahl der Projekte der Zusammenarbeit auf der Ebene der Experten allgemeine Richtlinien in bezug auf Verfahren und Modalitäten auf politischer Ebene schnell erarbeitet werden. Ohne einen zu starren Charakter anzunehmen, könnten diese Richtlinien von den folgenden Grundsätzen geleitet werden:

1. Für die Bereiche oder Projekte, die sämtliche Mitgliedsländer interessieren, sollten soweit wie möglich gemeinsame Programme aufgestellt und in Gang gebracht werden.

2. Für Bereiche oder Projekte, an denen nur einzelne Mitgliedstaaten unmittelbar teilnehmen möchten, wäre es unumgänglich, die Art und Weise festzulegen, in der das Interesse der nichtbeteiligten Mitgliedstaaten und der gemeinschaftlichen Entwicklung als ganzes berücksichtigt wird. Wird diese Kooperation als von gemeinsamem Interesse anerkannt, würde eine zufriedenstellende Lösung dieser Probleme es notwendig machen, daß die festzulegenden Verfahren auf eine Beteiligung der Gemeinschaft hinauslaufen und die Einbeziehung dieser Kooperation in die gemeinschaftliche Koordination vorsehen.

— Jedenfalls sollte die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedsländern so gestaltet sein, daß sie es gleichzeitig erlaubt, die sich aus dem betreffenden Programm ergebenden öffentlichen Aufträge zu konzertieren und die Realisierung von Abkommen oder Zusammenschlüssen zwischen den Unternehmen, die mit ihrer Ausführung beauftragt sind, zu erleichtern.

— Probleme der Koordinierung, die sich aus der Kooperation zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern ergeben, sollten gemeinsam untersucht werden, so daß auf jeden Fall das gemeinschaftliche Interesse gewahrt werden kann.

2. Einzuleitende Maßnahmen

— Entsprechend der oben umrissenen Perspektiven sollten sich die Regierungen der Mitgliedsländer schon jetzt um eine systematische Konfrontation des Potentials, der Programme und der Orientierungen der einzelnen Länder bemühen.

— Diese Aktion könnte mit einer fortschreitenden Definition einhergehen:

— eines gemeinschaftlichen Mechanismus zur Konsultation und zur Vorbereitung wissenschaftlicher und technischer Entscheidungen von „europäischem Interesse";

— ein Modus der Kompensierung zwischen einzelnen Forschungsprogrammen, um dem Problem der „gerechten Gegenleistung" Rechnung zu tragen.

— Die Frage der Zweckmäßigkeit einer gemeinschaftlichen Finanzierung dürfte sich um so leichter beurteilen lassen, je weiter dieses Verfahren Fortschritte macht.

Aufgrund dieser Überlegungen hat die Arbeitsgruppe versucht:

— ein Verfahren zur regelmäßigen Gegenüberstellung der einzelstaatlichen Forschungsprogramme vorzuschlagen;

— festzustellen, auf welchen Teilgebieten evtl. die Durchführung von aufeinander abgestimmten bzw. von gemeinsam durchzuführenden Forschungsvorhaben in Frage kommt.

a) Die Gegenüberstellung der Programme

Eine regelmäßige Gegenüberstellung der einzelstaatlichen Pläne, Forschungsprogramme und Forschungsbudgets wäre zweckmäßig:

— im Rahmen der allgemeinen Leitlinien, um die Grundlinien der Forschungstätigkeit eines jeden Landes zu erkennen und so deren fortschreitende Koordinierung zu ermöglichen,

— im Rahmen der einzelnen Forschungsgebiete und technologischen Gebiete, um die Forschungsziele und -programme präzisier zu identifizieren, um daraufhin diejenigen Gebiete zu bestimmen, in denen eine Zusammenarbeit die rationellste Nutzung der vorhandenen Mittel ermöglichen würde.

An diesen Gegenüberstellungen wären in bestimmten Fällen Regierungssachverständige, wissenschaftliche Experten sowie Vertreter der Industrie beteiligt. Grundlage dieser Gegenüberstellungen müßte eine fortlaufende Übersicht der einzelstaatlichen Forschungspotentiale sein, die sich auf von den Mitgliedstaaten und von der OECD gelieferte Ausgangsdaten stützt.

Schließlich wären auch Vorausschätzungen der zukünftigen Entwicklung zweckmäßig, um diese Gegenüberstellungen durch zukunftsbezogene Überlegungen auf lange Sicht zu ergänzen.

b) Die gegenseitige Abstimmung und die Zusammenarbeit

1. Noch bevor das Ergebnis der vorgeschlagenen Gegenüberstellungen vorliegt, wäre folgende Aufgabe in Angriff zu nehmen: Die bereits bestehenden Programme zu einer Zusammenarbeit auf den Gebieten der Atomforschung (schon im Rahmen von Euratom koordiniert), der Weltraumforschung und der Luftfahrt wären zu überprüfen und eventuell zu verbessern, indem man gemeinsame Grundsätze für ihre Zielsetzung, ihre industrielle Verwendung und ihre Verwaltung erarbeitet. Auf diesen drei Gebieten wäre es nämlich wichtig, die Maßnahmen herauszufinden, die jene gegenseitige Anpassung der nationalen sowie der zwei- oder mehrseitigen und der gemeinschaftlichen Bestrebungen und Interessen erleichtern können. Hierbei sollten insbesondere im Vordergrund stehen, einmal Probleme, die den potentiellen Markt direkt berühren würden, und zum anderen die Festlegung von zusätzlichen weiteren technologischen Aufgaben durch die sechs Mitgliedstaaten — die ergänzend neben die bereits laufenden zwei- oder mehrseitigen Vorhaben treten.

2. Gleichzeitig müßte die Prüfung neuer Gebiete vorgenommen werden, die günstige Möglichkeiten für die Koordination und Kooperation bieten. Die Arbeitsgruppe hat folgende sechs vorrangige Gebiete festgestellt: Datenverarbeitung und Fernmeldewesen, Verkehr, Ozeanographie, Metallurgie, Bekämpfung von Umweltschäden (z. B. von Lärm und Verschmutzungen) und Meteorologie. Dieser Prüfung müßten vorbereitende Untersuchungen vorausgehen, mit denen die Kommission Sachverständige beauftragen könnte, die mit den zuständigen Dienststellen und Forschungszentren der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten müßten.

3. Außerdem kämen noch zwei weitere Ansatzpunkte relativ kurzfristig für eine Zusammenarbeit in Frage:

   Das erfolgversprechendste Gebiet wäre das öffentliche Auftragswesen, das ausschlaggebenden Einfluß auf die technologische Entwicklung hat. Auf bestimmten Gebieten müßte eine abgestimmte Politik der Auftragserteilung für solche Güter angestrebt werden, die einen hohen Anteil von Forschungs- und Entwicklungsaufwand enthalten.

   Das zweite Gebiet betrifft die Möglichkeit einer Koordinierung oder sogar einer Zusammenfassung der staatseigenen Forschungsstellen, die sich mit Problemen von allgemeinem Interesse befassen, d. h. der Forschungsstellen für Fragen des Straßenbaues, der Verhütung von Betriebsunfällen, des Städtebaues, der medizinischen Forschung usw.

4. Schließlich müßte dringend ein europäisches Dokumentations- und Informationsnetz geschaffen werden, das sich auf (bestehende oder zu schaffende) spezialisierte Zentren stützt und der Industrie das gesammelte Material in einer ihren Bedürfnissen angepaßten Form zur Verfügung stellt.

Die wichtigsten Empfehlungen der Arbeitsgruppe

Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung

A. Allgemeine Empfehlungen

Sowohl in den Einzelstaaten als auch im Gemeinschaftsrahmen ist auf allen Ebenen systematisch für eine Förderung der Innovation Sorge zu tragen. Die wirtschaftspolitischen Leitlinien müßten diesem Erfordernis Rechnung tragen.

Bei der Ausarbeitung der Forschungspolitik der Mitgliedsländer müßte das Gesamtinteresse der Gemeinschaft und nicht mehr ausschließlich das Einzelinteresse der Staaten richtungweisend sein (Herstellung enger Beziehungen auf verschiedenen Ebenen: Universitäten, staatliche Forschungszentren, Industrien usw.).

In den kommenden Jahren müßten die Gesamtausgaben für Forschung und Entwicklung in den Ländern der EWG noch eine erheblich höhere Zuwachsrate aufweisen als das Bruttosozialprodukt.

Die öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung müßten Gegenstand langfristiger, sich über mehrere Jahre erstreckender Programme sein, die einen Kern von festen Mittelbindungen sowie darüber hinaus bestimmte Beträge enthalten, die nach freiem Ermessen unter Berücksichtigung der jeweiligen Konjunkturlage verwendet werden können. Diese Programme sollten die allgemeinen Leitlinien für die Gewährung öffentlicher Beihilfen für die private Forschung aufzeigen.

Es wären alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Anzahl der Forscher sowie ihren Ausbildungsstand zu erhöhen und ihre Mobilität zu steigern.

B. Information — Dokumentation

Gestützt auf die bestehenden Zentren auf nationaler und europäischer Ebene (insbesondere im Rahmen von Euratom und des ESRO) müßte schrittweise ein europäisches System zur Sammlung und Verbreitung von Informationen geschaffen werden.

Dieses System müßte gewährleisten, daß sämtliche Interessenten aus allen Bereichen Zugang zu den Informationen erhalten. Es sollte ein europäisches Zentrum zur „Auswertung fortschrittlicher Techniken" errichtet werden.

C. Anpassung des rechtlichen und des steuerlichen Rahmens

Auf steuerlichem Gebiet:

— Die Steuersysteme müßten immer stärker harmonisiert werden, wobei für eine Begünstigung der produktiven Investitionen, die der Hauptträger der Innovation sind, Sorge zu tragen ist.

— In allen Mitgliedsländern müßte die Mehrphasenumsatzsteuer baldigst durch die Mehrwertsteuer ersetzt werden.

— Es wären spezifische forschungsfördernde Maßnahmen zu entwickeln: beschleunigte Abschreibung, Beseitigung steuerlicher Hindernisse für die Errichtung und den Ausbau von Forschungsgesellschaften oder die Fusion von Unternehmen innerhalb der Gemeinschaft usw.

Auf dem Gebiet des Patentwesens:

— Es müßte baldigst ein Abkommen über das europäische Patentrecht zustande kommen.
Auf jeden Fall sollte

— jeder Erfinder die Möglichkeit erhalten, auf einen einzigen Antrag hin ein für das gesamte Gebiet der Mitgliedstaaten einheitlich geltendes Schutzrecht zu erwerben,

— das System mit aufgeschobener Prüfung gewählt werden,

— die Möglichkeit und Zweckmäßigkeit einer sogenannten „Zwangslizenz"-Klausel geprüft werden.

Auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts:

Es müßte in sehr naher Zukunft ein Abkommen über die europäische Handelsgesellschaft zustande kommen.

Auf dem Gebiet der Wettbewerbsregelung:

Es müßte die Gemeinschaftskonzeption hinsichtlich der Forschungsvereinbarungen zwischen Unternehmen erläutert werden (einschließlich der in den Lizenzabkommen enthaltenen sonstigen Klauseln). Insbesondere wäre es erforderlich, die Fälle festzulegen, in denen solche Abkommen möglich sind, sowie zu bestätigen, daß derartige Abkommen grundsätzlich zulässig sind, soweit sie keine Wettbewerbsbeschränkungen enthalten (Musterfälle oder Gruppenfreistellungen). Das Freistellungsverfahren sollte beschleunigt werden.

Es sollten Zusammenkünfte mit den Vertretern von Drittländern organisiert werden, um insbesondere die allgemeinen Bedingungen für den Zugang zu Patenten und für die Lizenzerteilung zu erörtern.

D. Selektive Interventionen

Sowohl auf nationaler als auch auf gemeinschaftlicher Eebene ist die Ausarbeitung einer Konzeption und einer kohärenten Politik der gezielten Maßnahmen erforderlich. Dabei müßte den unterschiedlichen Auswirkungen Rechnung getragen werden, je nachdem, ob sie auf industriellen oder die anderen Forschungszentren gerichtet sind.

Eine solche Politik setzt voraus, daß vorhanden sind:

— Koordinierungsorgane auf nationaler Ebene,

— eine Einrichtung zur Abstimmung der Kriterien, der Instrumente und der Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene, insbesondere um die Auswirkungen von Wettbewerbsverzerrungen abzu-

schwächen, die sich aus der öffentlichen Finanzierung ergeben.

— Die Forschung zugunsten von Klein- und Mittelunternehmen sollte durch Forschungszusammenschlüsse oder Fachinstitute gefördert werden.

— Zu untersuchen ist sowohl innerhalb der Gemeinschaft als auch im Rahmen der Beziehungen zu den Drittländern das Problem des Zugangs von Unternehmen eines Landes zu Patenten und Erkenntnissen, die aus Forschungen hervorgegangen sind, die von anderen Ländern finanziert worden sind.

E. Die Abstimmung der Programme und die Zusammenarbeit

1. Um zu einer Abstimmung der einzelstaatlichen Politiken zu gelangen, müßte innerhalb der Gemeinschaft eine regelmäßige Gegenüberstellung der Pläne, Programme und nationalen Haushaltspläne vorgenommen werden.

   Jede Zusammenarbeit sollte von derartigen Gegenüberstellungen ausgehen, die es erlauben müßten, die Möglichkeiten für gemeinsame oder koordinierte Maßnahmen darzulegen oder zu erweitern.

   Für die Gebiete oder Projekte, an denen die Gesamtheit der Mitgliedstaaten interessiert ist, sollten soweit wie möglich gemeinsame Programme erstellt und durchgeführt werden.

   Bei denjenigen Gebieten oder Projekten, bei denen nur einige Mitgliedstaaten zu einer direkten Beteiligung bereit sind, ist es unerläßlich zu klären, wie die Interessen der nichtteilnehmenden Mitgliedsländer sowie der Entwicklung der Gemeinschaft insgesamt zu berücksichtigen sind. Wird diese Kooperation als von gemeinsamem Interesse anerkannt, würde eine zufriedenstellende Lösung dieser Probleme es notwendig machen, daß die festzulegenden Verfahren auf eine Beteiligung der Gemeinschaft hinauslaufen und die Einbeziehung dieser Kooperation in die gemeinschaftliche Koordination vorsehen.

   Probleme der Koordinierung, welche sich aus der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern ergeben, sollten gemeinsam untersucht werden, so daß auf jeden Fall das gemeinschaftliche Interesse gewahrt werden kann.

2. Noch bevor das Ergebnis der oben vorgeschlagenen Gegenüberstellungen vorliegt, sollten die großen, für eine Einschaltung des Staates in Frage kommenden Bereiche — d. h. Atomforschung [1]), Weltraumforschung und Luftfahrtforschung — Gegenstand von Untersuchungen auf Gemeinschaftsebene sein. Insbesondere wären zu erörtern:

   — die im Interesse der Gemeinschaft anzustrebenden Maßnahmen zur Anpassung der Ziele sowie der verwaltungsmäßigen Handhabung der bereits in Angriff genommenen Forschungsvorhaben,

   — die bei der Vergabe der öffentlichen Aufträge zu befolgende Auftragspolitik,

   — die jeweils je nach den nationalen und gemeinschaftlichen technologischen Zielsetzungen zu bevorzugenden Techniken,

   — eventuell die Inangriffnahme von neuen Forschungsvorhaben von gemeinschaftlichem Interesse zur Unterstützung der bereits laufenden internationalen Programme.

   Um neue Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit zwischen den sechs Mitgliedstaaten zu finden und zu klären, in welcher Form dies geschehen kann, müßten umgehend folgende sechs Schwerpunktsektoren eingehend untersucht werden: Datenverarbeitung und Fernmeldewesen — Verkehr — Meeresforschung — Metallurgie — Bekämpfung von Umweltschäden (z. B. durch Lärm und Verschmutzungen) — und Meteorologie. Dieser Prüfung sollten vorbereitende Untersuchungen vorausgehen, mit denen die Kommission Sachverständige beauftragen könnte, die mit den zuständigen Behörden und Forschungszentren der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten müßten.

   In gewissen Bereichen, die einen erheblichen Aufwand für Forschung und Entwicklung erfordern, wie: Verkehrswesen, Rechenanlagen usw., sollte die Vergabe von öffentlichen Aufträgen miteinander abgestimmt werden. Für sämtliche auf Gemeinschaftsebene geplanten wissenschaftlichen und technischen Forschungsvorhaben oder für eine noch größere Gesamtheit von Maßnahmen wäre die Frage nach der „gerechten Gegenleistung" zu klären.

3. Die gegenseitige Abstimmung und Zusammenarbeit im Gemeinschaftsrahmen müßte sich stützen:

   — auf eine laufend ergänzte Übersicht über die einzelstaatlichen wissenschaftlichen und technischen Forschungspotentiale, die auf den von den Mitgliedstaaten und von der OECD zusammengestellten Angaben beruht,

   — auf langfristige Vorausschätzungen über die zu erwartende Entwicklung auf technologischem Gebiet.

[1]) die bereits im Rahmen von Euratom koordiniert wurde

Einleitung

Die europäischen Länder werden sich dessen bewußt, daß die wissenschaftliche und technische Forschung für ihre Zukunft von ausschlaggebender Bedeutung sein wird. Neue und erweiterte Kenntnisse und Fortschritte bei ihrer Auswertung sind das wirksame Mittel für die Nutzung der menschlichen und materiellen Möglichkeiten. Nur so werden Wachstum und Wandlung möglich, beides entscheidende Faktoren bei der Befriedigung des Bedarfs unserer Länder.

Die Forschung kann folglich nicht mehr ausschließlich zu ihren eigenen Zwecken betrieben werden: Sie wird ebenfalls zu einem unersetzlichen Instrument für die Verwirklichung der verschiedenen gesellschaftlichen Ziele, d. h. der Ziele „Wohlstand", „Kultur" und „Macht".

Sie ist gleichzeitig auf internationalem Feld zu einer echten wirtschaftlichen Größe geworden, die die Wettbewerbsbedingungen auf den Weltmärkten bestimmt — insbesondere in den Spitzenbereichen. Der in der europäischen Forschung und Technik oft beobachtete Rückstand im Verhältnis zu anderen Industrieländern (vor allem den USA) erklärt die Besorgnis vieler Kreise hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit und letztlich der Art des Wachstums, zu dem die Länder der Gemeinschaft in der Lage sein werden.

Die Mitglieder werden somit vor wichtige Entscheidungen gestellt, die ihre Zukunft nachhaltig beeinflussen. Für jedes von ihnen ergibt sich die Notwendigkeit, die Grundsätze, Ziele und Instrumente einer Politik auf dem Gebiete der wissenschaftlichen und technischen Forschung festzulegen, und zwar nicht nur, um für die Erweiterung der Kenntnisse zu sorgen, sondern auch um ihre optimale Auswertung im Dienste der verschiedenen Ziele zu gewährleisten.

Bei der Festlegung der Forschungspolitik der einzelnen Länder ist durch zwei Reihen von Faktoren bereits eine europäische Dimension eingeführt worden.

Zahlreiche Formen der Zusammenarbeit sind zwischen den Mitgliedsländern auf dem Gebiet der Forschung bereits in Gang gekommen — sei es im Rahmen der Sechs (hauptsächlich durch Euratom), sei es auf weiterer Ebene. Der Wunsch, bestimmte Ziele zu verwirklichen, die über die auf nationaler Ebene vorhandenen Mittel hinausgehen, veranlaßt zumeist die Länder zu dieser Zusammenarbeit, auf die bereits ein erheblicher Teil der staatlichen Forschungs- und Entwicklungsausgaben entfällt (8 bis 30 % je nach Land).

Außerdem wird der zwischen den sechs Ländern eingeleitete Prozeß wirtschaftlicher Integration (bevorstehende Zoll- und Wirtschaftsunion, gemeinsame Wettbewerbs- und Steuervorschriften) direkt diejenigen Entscheidungen der Unternehmen und des Staates auf dem Gebiet der Forschung beeinflussen, die sich auf den industriellen Absatz auswirken. Allmählich wird dann die Gesamtheit der nationalen Forschungstätigkeit hiervon berührt werden.

Zu diesen beiden Tatbeständen tritt die Notwendigkeit, eine gemeinsame Antwort auf die „Herausforderung im technischen Bereich" zu finden, die insbesondere durch die Dynamik der amerikanischen Industrie in den meisten Spitzenbereichen und durch die Unzulänglichkeiten der europäischen Länder auf wissenschaftlichem und technischem Gebiet gegeben ist.

Diese Gründe haben den Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik veranlaßt, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, deren Aufgabe es ist, die Probleme zu untersuchen, die sich bei der Ausarbeitung einer koordinierten bzw. gemeinsamen Politik auf dem Gebiete der wissenschaftlichen und technischen Forschung ergeben, und Maßnahmen zur Inangriffnahme einer solchen Politik vorzuschlagen [1]).

Der dieser Arbeitsgruppe erteilte Auftrag ließ bereits die vielfältigen Aspekte einer solchen Politik erkennen. Die Forschungspolitik weist gewiß einen spezifischen Aspekt auf, wenn es darum geht, die Kriterien für die Aufteilung der öffentlichen Mittel zugunsten von Forschung und Entwicklung aufzustellen. Intensität und Leistungsfähigkeit der Forschung hängen jedoch von zahlreichen anderen Faktoren ab. Es war daher gemeinsam zu überlegen, wie sie am besten gefördert werden können. Auf diese Weise war es möglich, unter Berücksichtigung der jedem Land eigenen Züge eine gemeinsame Konzeption auszuarbeiten, die sich auf die wichtigsten Merkmale des Prozesses stützt, den die Forschungspolitik zu beeinflussen trachtet.

1. Die Forschung ist eine weitgehend dezentralisierte Tätigkeit: Universitäten, Unternehmen und Verwaltungseinheiten richten ihre Forschung an eigenen Zielen aus.

2. Bei dieser Dezentralisierung kann eine kleine Anzahl großer Aktionen in einigen Sektoren in entscheidender Weise richtungsweisend wirken und die gesamten nationalen Anstrengungen (gemessen an den Ausgaben für Forschung und Entwicklung) auf einige Hauptgebiete konzentrieren. In den Vereinigten Staaten haben diese in großem Maßstab durchgeführten Aktionen unter dem Impuls des Staates der nationalen Forschung eine neue Dimension und eine neue Ausrichtung gegeben.

---

[1]) Die Schaffung dieser Gruppe erfolgte auf ein Memorandum der französischen Regierung Frankreichs vom März 1965 hin, in dem vorgeschlagen wurde, die Voraussetzungen einer gemeinsamen Forschungspolitik zu prüfen.

3. Die Lebenskraft der Forschung hängt weitgehend von den Beziehungen zwischen den Entscheidungszentren und den Verbindungen zwischen den verschiedenen Etappen ab, die von der Grundlagenforschung bis zur praktischen Anwendung gehen. Die Intensität der Forschungsförderung hängt nicht nur vom Umfang der für sie bereitgestellten Mittel, sondern auch von der Nachfrage und den Anregungen der Benutzer (Unternehmen und Staat) ab, die sich um ihre praktische und gewerbliche Verwertung bemühen.

4. Die Beziehungen zwischen Forschung und Wirtschaft sind im Lichte der vorausgegangenen Überlegungen zu beurteilen. Beide haben den großen Zielen unserer Gesellschaft zu dienen. Um dies zu erreichen, muß sich die eine notwendigerweise auf die andere stützen.

a) Die Wirtschaft muß auf die Forschungsergebnisse zurückgreifen. Die Innovation, die sich in der ständigen Erneuerung von Erzeugnissen und Produktionsverfahren äußert und die Hauptquelle des Wachstums bildet, stützt sich auf die Beiträge der Forschung. Selbst wenn letztere aus dem Ausland (Lizenzen) stammen, verlangt ihre praktische Nutzung zusätzliche Forschungsanstrengungen seitens des Unternehmens.

b) Der Beitrag der Forschung zur Verwirklichung der gesteckten Ziele hängt letzten Endes vom Entwicklungsstand und der Dynamik der Wirtschaft ab. Beide bestimmen gleichzeitig das Volumen der für die Forschung verfügbaren Ressourcen wie auch das Ausmaß, in dem die Gesellschaft daraus nutzbringende Ergebnisse gewinnen kann.

So wird die Forschung in erster Linie über die empfindlichen Mechanismen der Innovation zur Deckung des gesellschaftlichen Bedarfs eingesetzt.

Diese Mechanismen spielen eine immer entscheidendere Rolle, um den Forschungsbedarf entstehen zu lassen, ihn in eine bestimmte Richtung zu lenken und die dafür notwendigen Mittel aufzubringen. Diese Mechanismen sind es auch, die der Forschung ihren eigentlichen Wert geben und die ihre soziale Leistung unter dem Gesichtspunkt der konkreten Ergebnisse für die Gesellschaft bestimmen. So hängen auch heute oft genug die Einführung von neuen Erzeugnissen oder Verfahren, die Verbesserung der Wettbewerbsposition und schließlich das Wachstumspotential von der Einstellung der öffentlichen und privaten Entscheidungsträger gegenüber der Innovation ab.

Auf diesem Gebiet muß in unseren Ländern noch viel getan werden. Sie sind im Hinblick auf die Erfordernisse der Innovation noch weit mehr zurückgeblieben als auf der Ebene der Forschungsausgaben, selbst wenn sich dieser Rückstand nur schwer bemessen läßt. Gleichwohl läßt er sich an zahlreichen Aspekten nachweisen (Starrheit bestimmter wirtschaftlicher Strukturen oder erstarrter Universitätsstrukturen, unzureichende Verbindungen usw.); vor allem tritt er in der zu langsamen Anpassung an neue Gegebenheiten in Erscheinung.

Im Bereich der Wissenschaft und Technik benötigen die Gemeinschaftsländer zur Lösung der gleichen Probleme, zur Durchführung der gleichen Programme, für die gleichen Entscheidungen häufig wesentlich längere Fristen als die Vereinigten Staaten. Dies gilt für die verschiedenen Ebenen der Entscheidung und Durchführung.

Unsere Länder werden somit noch nicht allen Erfordernissen einer auf Innovation gegründeten Wirtschaft gerecht und müssen noch viel dafür tun, um in den verschiedenen Zuständigkeitsbereichen Strukturen und Verhaltensweisen so zu beeinflussen, daß mit der erforderlichen Schnelligkeit und Wirksamkeit gehandelt werden kann.

So ist eine intensive wissenschaftliche und technische Forschung eng mit der Dynamik der Innovation verbunden, für die sie gleichzeitig Ausgangspunkt und Absatzmarkt liefert. Die Anstrengungen unserer Länder müssen weit über die spezifischen Forschungsprobleme hinausgehen.

Wenn es heute auch dringend erforderlich erscheint, die Forschung an den technischen Erfordernissen unserer Länder auszurichten, so können hierbei nur dann fruchtbare Ergebnisse erzielt werden, wenn die allgemeinen Voraussetzungen dafür bestehen, daß sich unsere Gesellschaften den Erfordernissen der Innovation anpassen.

Die Arbeitsgruppe vertritt daher die Ansicht, daß zur Förderung von Forschung und Innovation in den Mitgliedsländern der Gemeinschaft gleichzeitig zwei Haupterfordernissen Genüge geleistet werden muß.

1. Erleichterung und Förderung von Innovation und Forschung im allgemeinen;
2. Ausrichtung von Forschung und Innovation auf bestimmte Prioritätsbereiche durch angemessene selektive Maßnahmen auf nationaler oder supranationaler Ebene.

Die beiden Teile des vorliegenden Berichts sind jeweils diesen beiden Zielen gewidmet.

Wichtige Vorbemerkung:

Die im vorliegenden Bericht verwendeten Hauptkonzepte der Wissenschaftspolitik stimmen weitgehend mit der Nomenklatur der OECD (sogenanntes Handbuch von Frascati) überein. In diesem Zusammenhang dürfte es zweckmäßig erscheinen, auf folgende Definitionen hinzuweisen:

Grundlagenforschung:

Arbeiten, die hauptsächlich darauf abzielen, die den wissenschaftlichen Erkenntnissen gesetzten Grenzen zu erweitern, ohne Rücksicht auf eine spezifische praktische Anwendung.

Angewandte Forschung:

Arbeiten, die hauptsächlich darauf abzielen, die den wissenschaftlichen Erkenntnissen gesetzten Grenzen im Hinblick auf ein spezifisches praktisches Ziel zu erweitern.

Entwicklung:

Verwertung der Ergebnisse von Grundlagenforschung und angewandter Forschung zur nutzbrin-

genden Verwendung von Stoffen, Anlagen, Erzeugnissen, Systemen und Verfahren oder zu ihrer Verbesserung.

Im übrigen stellten die von der OECD im Rahmen des internationalen statistischen Jahres durchgeführten Arbeiten zusammen mit einigen ergänzenden Angaben der Mitgliedstaaten die Hauptquellen für die Ausarbeitung dieses Berichts dar. Die Gruppe weist nachdrücklich auf das Interesse dieser Arbeiten hin und gibt dem Wunsch Ausdruck, daß die technische Zusammenarbeit zwischen ihrem Sekretariat und der OECD weiter ausgebaut wird.

ERSTER TEIL

Die Voraussetzungen einer allgemeinen Förderung von Forschung und Innovation

Durch den entscheidenden Einfluß, den die wissenschaftliche und technische Forschung rasch auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung gewonnen hat, wird sie in immer stärkerem Maße Bestandteil des gesellschaftlichen Lebens, ohne daß dadurch der individuelle Charakter einer jeden Forschertätigkeit verloren gehen muß. Der Beitrag, den eine moderne Gesellschaft von der Forschung erhoffen kann, hängt von dem Platz ab, den sie ihr einzuräumen imstande ist.

Dieser Platz wird sicherlich durch die personellen und finanziellen Mittel bestimmt, die für die Forschungstätigkeit bereitgestellt werden. Entscheidend jedoch wird er durch den Grad der Aufnahmefähigkeit der verschiedenen Bereiche für die technische Innovation und das wissenschaftliche Schaffen bestimmt. Die Intensität der Forschung und ihre Leistungskraft hängen vor allem von der Fähigkeit ab, neue Ideen aufzunehmen und sie zur besseren Deckung des vorhandenen und des künftigen wirtschaftlichen und sozialen Bedarfs einzusetzen.

Ein kräftiger Aufschwung der Forschung in der Gemeinschaft setzt voraus, daß über dieses wesentliche Problem unter seinen zahlreichen Aspekten nachgedacht wird.

Die Arbeitsgruppe hielt es daher für wichtig, über den engeren Rahmen der Forschungspolitik hinauszugehen und dieses Problem in seinem Gesamtumfang darzustellen; in seinem ersten Kapitel sollen die wesentlichsten Voraussetzungen für eine Politik der Innovation herausgearbeitet werden, ohne daß jedoch der Anspruch erhoben wird, damit bereits alle Punkte erschöpfend behandelt zu haben.

Einige dieser Voraussetzungen, die sich unmittelbar auf die Schaffung der Wirtschaftsunion beziehen, konnten indes einer ersten Prüfung unterzogen werden und sind in Kapitel II ausführlicher dargestellt.

KAPITEL I

Die allgemeinen Voraussetzungen der Förderung

Die mit dem wirtschaftlichen und kulturellen Leben unserer Länder eng verbundene Forschung und Innovation vollzieht sich in den Unternehmungen, den Universitäten und den spezialisierten öffentlichen Instituten. Die Entscheidung hinsichtlich der Ausrichtung, der Durchführung und der Auswertung der Forschung wird von diesen Zentren unter Berücksichtigung der verfolgten besonderen Ziele vorbereitet und getroffen.

Selbst auf den Gebieten, auf denen der Staat die Richtung weist (große öffentliche Forschungsprogramme), hängt der Erfolg einer Forschungspolitik vor allem von der eigenen Leistungskraft der unmittelbar beteiligten Unternehmen und Universitäten und von denen auf die anderen Sektoren ausstrahlenden Impulsen ab.

Die Förderung dieser umfassenden Forschungsanstrengungen, die Ermittlung und dann die Schaffung der Voraussetzungen, die ihren Erfolg verbürgen, sind wesentliche Aufgaben, die sowohl den Staat als auch die privaten Forschungsträger angehen.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben ist erforderlich, daß Forschung und Innovation

— durch ein den Innovationsentscheidungen günstiges allgemeines Klima gefördert und

— auf personellem und finanziellem Gebiet ausreichend unterstützt werden.

ABSCHNITT I

Die Voraussetzungen für eine globale Förderung

Die Intensität und Leistungskraft der Forschung sowie das Tempo der Innovation hängen sowohl von den in den Laboratorien und Unternehmen ergriffenen Initiativen als auch von der Politik der zentralen Behörden ab, die einmal ein für die Forschung und Innovation günstiges Klima schaffen und zum anderen gewisse selektive Entscheidungen fällen müssen, die in Kapitel II behandelt werden.

Es geht im wesentlichen darum, die Entscheidungszentren dazu zu veranlassen, den größten Nutzen aus den für die Forschung aufgewendeten Mitteln zu ziehen. Dieser Nutzen wird unterschied-

lich definiert, je nachdem, ob es sich um die Welt der Forschung oder um die Welt der Wirtschaft handelt. Das wesentliche Ziel ist es jedoch, beide einander näherzubringen.

A. Das wirtschaftliche Klima

Wenn auch die Forschung die eigentliche Grundlage des Fortschritts bildet, so sind das Tempo, mit dem sich ihre Erfolge einstellen, sowie die tatsächliche Anwendung ihrer Ergebnisse in erster Linie durch das Wirtschaftsklima bedingt. Wirtschaftsstruktur und -konjunktur üben einen starken Einfluß auf den Mechanismus der Innovation aus.

Die Entscheidung zur Innovation bedeutet für das Unternehmen Ausgaben für Forschung oder Entwicklung, die keine unmittelbare Rentabilität aufweisen. Es handelt sich um eine echte Investition — die allerdings sehr viel ungewisser ist als die materiellen Investitionen —, denn zu den Ungewißheiten der kommerziellen Auswertung treten die spezifischen Unsicherheiten der Forschung.

Die Innovation fördern heißt daher, die geeigneten Voraussetzungen dafür schaffen, daß der Wille und die Fähigkeit der Unternehmen, solche Forschungsinvestitionen vorzunehmen, gestärkt werden.

Der Wille zur Innovation hängt in starkem Maße von sozio-ökonomischen Faktoren wie der mehr oder weniger dynamischen Mentalität der Unternehmensleiter, der Organisation der Firmen und derjenigen der Wirtschaft im allgemeinen ab. Hier handelt es sich darum — und das ist ohne Zweifel ein wesentlicher Aspekt der zu verfolgenden Politik —, ein für die neuen Ideen förderlicheres allgemeines Klima zu schaffen.

Dieser Wille wird jedoch unmittelbar von den auf den Märkten herrschenden wirtschaftlichen Gegebenheiten beeinflußt; das wirtchaftliche Expansionspotential ist zweifellos ein entscheidender Faktor, wenn damit Wettbewerbsbedingungen einhergehen, die das Unternehmen zur Aufrechterhaltung oder Verbesserung seiner Gewinne und seiner jeweiligen Position anregen.

Ein wirksamer Wettbewerb veranlaßt das Unternehmen, anstatt lediglich eine passive Anpassung an die Marktlage vorzunehmen, von sich aus Forschungarbeiten zur Entwicklung neuer Verfahren, neuer Erzeugnisse oder selbst zur Schaffung neuen Bedarfs zu betreiben. Die Entwicklung auf den (nationalen und internationalen) Märkten, insbesondere im industriellen Bereich, wird heute immer mehr durch diesen dynamischen Wettbewerb bestimmt, der von den Unternehmen anhaltend „offensive" Anstrengungen verlangt. In diesem Zusammenhang erscheinen Forschung und Entwicklung somit als eng mit den Wettbewerbsbedingungen verbunden.

Oft jedoch sind die diesem Wettbewerb ausgesetzten Unternehmen nicht in der Lage, durch Innovation genügend zu reagieren. Ihre Fähigkeit, Innovationen durchzuführen, hängt nämlich von einer Fülle von Faktoren ab und insbesondere

— von der Größe ihrer Marktbasis (national oder gemeinschaftlich),

— von ihren Finanzierungsmöglichkeiten (die insbesondere vom Vorhandensein von Beteiligungskapital und dem Steuersystem abhängen),

— von der Anpassungsfähigkeit ihrer Produktionsmittel,

— von der Einstellung ihrer leitenden Personen und der Art ihrer Geschäftsführung,

— von der Art der Beziehungen, die sich zwischen den Unternehmen und der öffentlichen Hand herausbilden,

— von Informationen über die Technologie und über die Entwicklungsaussichten der potentiellen Märkte.

Der größte Teil dieser Faktoren steht selbst weitgehend mit der Unternehmensgröße in Zusammenhang. Eine unzureichende Größe kann die gewünschten Forschungs- und Innovationsanstrengungen hemmen, jedoch stellt eine Vergrößerung an sich keine ausreichende Voraussetzung für den Erfolg dieser Anstrengungen dar.

In vielen dieser Punkte wird es durch die Verwirklichung der Zoll- und Wirtschaftsunion möglich werden, dem Markt Größenverhältnisse zu geben, die den Erfordernissen der modernen Produktion besser entsprechen, allerdings müßten hierbei aktive Maßnahmen unterstützend eingreifen.

Die Rolle des Staates

Selbstverständlich trägt der Staat für die Schaffung eines der Innovation günstigen wirtschaftlichen Klimas mittels einer Politik, die ein stetiges Wachstum im Rahmen eines wirksamen Wettbewerbs zum Ziel hat, eine große Verantwortung. In diesem Zusammenhang sei auf folgende Punkte hingewiesen:

auf der Ebene der allgemeinen Wirtschaftspolitik:

— ein Klima regelmäßiger Expansion erleichtert eine reibungslose Entfaltung der Innovations- und Forschungstätigkeit in den Unternehmen. Die Verminderung der konjunkturellen Ungewißheiten, die allgemeine Förderung der Investitionen (wichtigste Stützen der Innovation), die Information über die Perspektiven des globalen Wachstums oder des Wachstums nach Sektoren würden in dieser Hinsicht eine entscheidende Rolle spielen. Außerdem wäre es notwendig, die Reichweite der öffentlichen Entscheidungen — insbesondere im Bereich der Haushaltsausgaben — auf den für die technologischen Entscheidungen erforderlichen und von den dynamischen Firmen oft ausgefüllten Rahmen zu erweitern;

auf der Ebene der Wettbewerbs- und Industriepolitik [1]):

[1]) Die im Bereich der Wettbewerbspolitik auftretenden Probleme werden ausführlicher in Kapitel II behandelt. Die Probleme der Industriepolitik werden an anderer Stelle im Rahmen der Vorbereitung des 2. Programms des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik angeschnitten.

In dem neuen internationalen Zusammenhang, in den die Gemeinschaft jetzt gestellt ist, erweist es sich als unerläßlich, die Unternehmen zu veranlassen, ihren Planungshorizont auszuweiten, ohne daß sich jedoch hieraus eine sterile und illusorische Sicherheit ergibt. Dies setzt insbesondere folgendes voraus:

— eine Politik des „wirksamen Wettbewerbs", so daß die Marktmechanismen regulierend auf die Verhaltensweisen der Unternehmen einwirken können, wobei jedoch die wichtige Rolle der Unternehmensgröße für die Innovation in Rechnung zu stellen ist;

— eine Politik der strukturellen Anpassung in den Sektoren, damit die Unternehmen ihre optimalen Größen erreichen können;

— eine Politik der harmonischen Entwicklung des Verhältnisses der einzelnen Sektoren zueinander, die den zukunftsreichen Sektoren alle ihre Chancen gibt. Insbesondere wäre zu vermeiden, daß diese letzteren Sektoren, die in der Anlaufzeit den Risiken häufig am stärksten ausgesetzt sind (insbesondere, wenn sie weitgehend von der Forschung abhängen), durch unkoordinierte sektorielle Interventionen benachteiligt werden, vor allem nicht durch eine übermäßige Unterstützung der im Rückgang befindlichen Sektoren, die damit künstlich am Leben erhalten werden sollen;

— eine konzertierte Politik der öffentlichen Aufträge, die es allein erlaubt, den Produktionsumfang in den in technologischer Hinsicht fortgeschrittenen Sektoren, in denen ein wesentlicher Teil der Nachfrage vom Staat abhängt, auf die dem Gemeinsamen Markt entsprechende Größe zu bringen;

auf der Ebene des institutionellen Rahmens:

— eine auf die Innovation ausgerichtete Politik muß denjenigen Bestimmungen des Wirtschafts- und Steuerrechts große Bedeutung beimessen, welche die Entscheidungen der Unternehmen hinsichtlich der Aufteilung der Mittel zwischen Forschung oder anderen Ausgaben beeinflussen. In diesem Zusammenhang sind die Probleme im Zusammenhang mit der Steuerpolitik, den Patenten und Kartellen hervorzuheben, die ausführlicher im folgenden Kapitel behandelt werden.

Die Rolle der Unternehmen

Die europäischen Unternehmen haben die wichtige Aufgabe, sich an die Anforderungen der Innovation und an die neuen ihr Wachstum bestimmenden Bedingungen anzupassen. Die meisten dieser Unternehmen haben eine eigene Wachstumspolitik zu definieren, die den notwendigen Rahmen für ihre Innovationsentscheidungen bildet.

Eine solche Aktion wird jedoch von Faktoren behindert, die insbesondere mit der Größe des Unternehmens oder mit der von ihr angewandten Form der Betriebsführung zusammenhängen.

Dem Streben nach der optimalen Unternehmensgröße stehen nicht nur äußere Gegebenheiten entgegen. Dem Unternehmen könnte es oft aus eigener Kraft gelingen, diese Größe mittels einer Fusion oder eines in geeigneter Weise durchgeführten Zusammenschlusses zu erreichen. Im Fall der kleinen und mittleren Unternehmen könnten diese Schwierigkeiten oft durch Spezialisierung und durch den immer häufigeren Rückgriff auf gemeinsam betriebene Forschung überwunden werden.

In der Unternehmensführung müßten noch Fortschritte gemacht werden, um die Forschung besser in die eigene Unternehmenstätigkeit einzugliedern und um die Reaktions- oder Entscheidungsfristen zu verkürzen.

Abgesehen von den an anderer Stelle beschriebenen allgemeinen Voraussetzungen (insbesondere im Bereich der Information, der Vorsausschau etc.) könnte die Herstellung einer engeren Verbindung zwischen Forschung, Produktion und Verkauf auf folgende Weise erleichtert werden:

— durch die Erprobung und Verbreitung neuer Methoden auf dem Gebiet der Unternehmensführung, der Planung und der technologischen Vorausschau;

— durch eine direktere Beteiligung der Forscher an der allgemeinen Unternehmensführung (Verwendung auf außerhalb des Forschungsdienstes liegenden Posten);

— durch eine auf die Probleme der Innovation und der Forschung ausgerichtete Ausbildung der Unternehmensleiter.

B. Das Forschungsklima

Infolge der Eigenart der wissenschaftlichen Tätigkeit läßt sich feststellen, daß nationale und internationale Einflüsse eng miteinander verbunden sind. Zwar fällt die Wissenschaft hinsichtlich ihrer Finanzierung und Organisation hauptsächlich in den nationalen Bereich, doch ist sie in ihren Quellen und den in Veröffentlichungen oder auf Kongressen verbreiteten Ergebnissen international.

Aufgrund dieser Lage wirken sich die Unterschiede im technologischen und wirtschaftlichen Potential der einzelnen Nationen in besonderem Maße auf die wissenschaftliche Forschung und das Forschungsklima aus. Die unterschiedlichen Bedingungen und Aussichten, denen sich die Forscher (besonders unter dem Gesichtspunkt des Arbeitsmilieus und der Arbeitsinstrumente) mitsamt ihren Erfindungen (unter dem Gesichtspunkt ihrer Auswertung) gegenüber sehen, dürften vor allem das große Ungleichgewicht erklären, das sich in den wissenschaftlichen Beziehungen Europas mit der übrigen Welt feststellen läßt.

Die Wanderungen von Wissenschaftlern, Ingenieuren und Technikern zwischen Europa und den Vereinigten Staaten sind durch eine starke Nettoauswanderung in die Vereinigten Staaten gekennzeich-

Tabelle 1

Die Einwanderung europäischer Wissenschaftler und Ingenieure in die USA

Land des letzten ständigen Wohnsitzes	Einwanderer in die USA Jahresdurchschnitt 1956 bis 1961			Einwanderer in % des 1959 aus den Universitäten hervorgegangenen wissenschaftlichen und technischen Personals		
	Wissenschaftler	Ingenieure	insgesamt	Wissenschaftler	Ingenieure	insgesamt
Deutschland	124	301	425	*6,0*	*9,8*	*8,2*
Frankreich	26	56	82	*0,5*	*1,2*	*0,9*
Niederlande	34	102	136	*7,9*	*21,8*	*15,1*
Italien	29	42	71	*0,9*	*1,7*	*1,3*

Quelle: National Science Foundation

net (in einigen Ländern jährlich 10 % bis 15 % des die Hochschulen verlassenden wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses). Diese Auswanderungen rufen in einigen Ländern starke Beunruhigung hervor, soweit es sich nämlich hier um den Verlust von hochqualifizierten Kräften handelt, deren Ausbildung lange Jahre in Anspruch genommen hat. Diese Besorgnisse sind vollauf berechtigt, da es sich nämlich im allgemeinen um einen nicht rückgängig zu machenden und nur in einer Richtung sich vollziehenden Vorgang handelt.

Hinzu kommt eine Unausgewogenheit im Kreislauf der Kenntnisse. Die in Europa gemachten wissenschaftlichen Entdeckungen werden oft in den Vereinigten Staaten verwertet, die die Ergebnisse in Form von Patenten oder kommerzialisierten Auswertungen wieder ausführen. Wichtige Ausnahmen von dieser Tendenz, insbesondere in der Chemie, stellen ihren Gesamtverlauf nicht in Frage.

Dies sind Symptome einer Schwäche der europäischen Forschung, für die vor allem in Europa Abhilfe geschaffen werden muß. Die Abwanderung der Forscher ergibt sich hauptsächlich aus der Unzulänglichkeit der ihnen gebotenen Mittel und Strukturen. Die Unausgewogenheit im Kreislauf der Kenntnisse beruht ebenfalls auf unzureichenden Mitteln und mehr noch vielleicht darauf, daß Forschung und Innovation in voneinander getrennte Bereiche aufgespalten sind, wodurch die Übermittlung der Impulse verlangsamt wird.

Das Bemühen um eine Änderung dieser Situation setzt eine allgemeine Verbesserung der Forschungsbedingungen in den Gemeinschaftsländern voraus. Der Staat kann vor allem in einer Zeit, in der die Universitätsstrukturen eine tiefgreifende Änderung erfahren, weitgehend zu dieser Verbesserung beitragen.

a) Elastischere Hochschulstrukturen

Die Universität ist zugleich Ausbildungsstätte der Forscher und Institution der Grundlagenforschung. Sie nimmt somit im Rahmen der Forschungstätigkeiten eine wichtige Stellung ein.

In einer der Wandlung verhafteten Zivilisation kann sich die Universität in ihrer unersetzlichen Bedeutung nur dann entwickeln, wenn sie sich eine Dynamik schafft. Die Art, wie sie der technologischen Herausforderung begegnet, hängt von ihrem Wachstum und den damit verbundenen Strukturveränderungen ab.

Es besteht die Gefahr, daß die Universitäten infolge gewisser Starrheiten ständig hinter der Entwicklung der Kenntnisse und der Entwicklung unserer Gesellschaft zurückbleiben.

In diesem Zusammenhang können erwähnt werden:

— die Starrheit in der Struktur des Unterrichtswesens,

— die strenge Trennung zwischen den Fachgebieten im Unterrichtswesen,

— die Diskriminierung bestimmter noch nicht fest eingeführter Forschungsbereiche (die im allgemeinen auf mehrere anerkannte Fachgebiete übergreifen),

— die Starrheiten hinsichtlich der Art der für die Ausübung bestimmter Funktionen erforderlichen Diplome (insbesondere im öffentlichen Dienst),

— ungenügende Verbindung zur Industrie.

Die zum Aufholen dieses Rückstandes beschlossenen Reformen lösen häufig unzusammenhängende Anpassungsbemühungen aus. Sie verhindern weder das Entstehen neuer Forschungszentren, die sich dem bestehenden universitären Rahmen entziehen (und diese einer wichtigen Expansionsquelle berauben), noch die allmähliche Wiederherstellung des ursprünglichen Rückstandes.

Es wäre wünschenswert, wenn sich Wachstum und Umstellung der Universitäten in einem stetigeren Prozeß der Anpassung an den sozialen Bedarf vollzögen, was konstante Bemühungen zur Vorausschätzung dieses Bedarfs erfordert. Unzusammenhängende Maßnahmen als Reaktion auf eine erstarrte Situation schließen die Gefahr ein, auf lange Sicht unwirksam zu sein; die Expansion der Universitäten müßte auf einem stärkeren Wunsch zur ständigen Anpassung beruhen, der eher von innen heraus entstehen sollte, anstatt von außen aufgezwungen zu werden. Dies kann in verschiedenen Ländern eine Überprüfung der jeweiligen Funktionen der Unterrichtsministerien und der Universitäten in dem Sinne erfordern, daß die ersten im wesentlichen die Aufgabe der Anregung, des „clearing" und der Kontrolle übernehmen und die letztgenannten eine grö-

ßere Autonomie in der Konzeption und der Durchführung des Unterrichts erhalten.

Es läge im allgemeinen Interesse, wenn die Universitäten Europas einen echten Unternehmer- und Pioniergeist auf neuen Forschungswegen und in neuen Unterrichtsformen entwickeln könnten.

b) Eine schnellere und systematischere Verbreitung der Kenntnisse

Der wissenschaftliche und technische Fortschritt hängt nicht nur von der Erarbeitung und Anhäufung von Kenntnissen ab, sondern auch von ihrer Verbreitung.

Die Zunahme der Zahl der Veröffentlichungen und verschiedener anderer Informationsquellen in einem nahezu explosiven Tempo bringt die wachsende Bedeutung dieses für die Forschung und die Wirtschaft wesentlichen Rohmaterials zum Ausdruck. Eine gute Information ist nicht nur für den Forscher und für das Unternehmen unerläßlich, da sie es möglich macht, Überschneidungen zu vermeiden und die Arbeit so produktiv wie möglich zu gestalten; sie bietet ebenfalls Vorteile für die Allgemeinheit, indem sie die Innovation und den Wettbewerb fördert.

Die modernen Techniken bieten heute ohne Zweifel Möglichkeiten der Auswertung und Verbreitung, die den wachsenden Erfordernissen immer besser gerecht werden können; bald wird sich vielleicht eine vollautomatische Informationsverarbeitung verwirklichen lassen.

Jedoch wird der Aufbau einer leistungsfähigen Information aufgrund der „Dokumentationsexplosion", der zunehmenden Spezialisierung sowohl in der Forschung als auch in der Produktion und infolge der raschen Zunahme des Innovationsbedarfs immer schwieriger.

Nur mittels einer attraktiven Politik im Bereich der wissenschaftlichen und technischen Information werden die durch die modernen Techniken eröffneten Möglichkeiten dem Bedarf der Benutzer gerecht werden können.

Information und Dokumentation müssen einen von der Allgemeinheit getragenen öffentlichen Dienst bilden (gegebenenfalls nur zu Lasten der interessierten Kreise), um die erworbenen Kenntnisse zu sammeln und in einer allen Benutzern — selbst den nicht spezialisierten — zugänglichen Form weiterzuverbreiten. Die auf diesem Gebiet zu leistende Arbeit wird sich mit dem, was in dieser Hinsicht in den USA (insbesondere durch die NASA — National Aeronautics and Space Organisation) getan wird, nur dann messen können, wenn sie im multilateralen Rahmen betrieben wird. Infolge ihrer Ausmaße und Geschlossenheit eignet sich die EWG hierzu besonders gut [1]).

Die Verbreitung von Kenntnissen dürfte im übrigen noch weitere Maßnahmen erforderlich machen, insbesondere:

- Herstellung engerer Kontakte zwischen Universitäten und Industrie zur gegenseitigen Information über den Bedarf, die jeweiligen Probleme und laufenden Untersuchungen; hierbei könnte die Entwicklung von Forschungs- und Lieferungsaufträgen (zwischen Verwaltungsdienststellen, Industrieunternehmen und Universitätszentren) eine beachtliche Rolle spielen;
- Verstärkung der Kontakte unter Forschern und Forschungszentren auf einander benachbarten oder sich ergänzenden Gebieten;
- Verbreitung der aus Forschungsarbeiten im Auftrag des Staates hervorgehenden Patente und Kenntnisse in der Industrie (hier kann nochmals das Beispiel der NASA erwähnt werden).

ABSCHNITT II

Das Problem der personellen und finanziellen Ressourcen

Die Erweiterung der wissenschaftlichen und technischen Kenntnisse ruft einen immer größeren Bedarf an Personal und finanziellen Mitteln hervor.

[1]) vgl. Kapitel IV

Tabelle 2

Höhe der Forschungs- und Entwicklungsausgaben

Land	Jahr	in Millionen US-$	je Einwohner	in % des BSP
Bundesrepublik Deutschland	1964	1 436	24,6	*1,4*
Frankreich	1963	1 229	25,7	*1,6*
Italien	1963	291	5,7	*0,6*
Niederlande	1964	330	27,2	*1,9*
Belgien	1963	137	14,7	*1,0*
Luxemburg	1964	3,2	10,0	*0,6*
USA	1963 bis 1964	21 075	110,5	*3,4*
Vereinigtes Königreich	1964 bis 1965	2 160	39,8	*2,3*
Japan	1963	892	9,3	*1,4*

Quelle: OECD
Dok. SP (67) 4 (1. Revision)
Luxemburg: nationale Quelle

Diese beiden Probleme sind im übrigen eng miteinander verbunden. Die Möglichkeiten der Vergrößerung der Zahl der Forscher stellten oft die Steigerung der finanziellen Anstrengungen in Frage. Daher ist es wichtig, daß die Ziele auf finanziellem Gebiet des Unterrichtswesens vereinbar sind.

A. Die Finanzierung der Forschung

Die seit einiger Zeit zu beobachtende relative Steigerung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung wird sich in der nächsten Zukunft in den Ländern der EWG fortsetzen.

Verschiedene Überlegungen rechtfertigen diese Annahme. Die Industrien mit raschem Wachstum (Chemie, Elektronik) haben im allgemeinen hohe Forschungsausgaben, so daß sich der Anteil der wissenschaftlich hochintensiven Sektoren am Sozialprodukt noch wesentlich vergrößern wird.

Andererseits bringen die Modernisierung und die Dynamik der anderen Wirtschaftsbereiche eine allgemeine Verstärkung des Innovationsprozesses mit sich; somit müssen auch diese Sektoren größere Anstrengungen im Bereich der Forschung und Entwicklung unternehmen.

Das Gewicht dieser Überlegungen erhöht sich angesichts der derzeitigen Merkmale des internationalen Wettbewerbs. Der kräftige Impuls, den die Vereinigten Staaten ihrer eigenen wissenschaftlichen und technologischen Entwicklung geben konnten, hat sich in einer relativen Verschlechterung des Potentials der europäischen Länder ausgewirkt. Eine merkliche Steigerung des derzeitigen Anteils der Forschung und Entwicklung am Sozialprodukt ist erforderlich, wenn verhindert werden soll, daß diese relative Verschlechterung weiter andauert. Dies gilt sowohl für die Grundlagenforschung als auch für die industrielle Forschung. Zusätzliche Bemühungen zur Besserung dieser Lage müssen unternommen werden, wenn die europäischen Länder ihre Erfolgsaussichten in den stark wissenschaftsintensiven Industrien wahren wollen. Gewiß kann man sich fragen, wie lange diese Notwendigkeit bestehen bleiben wird. Es ist nicht ausgeschlossen, daß die augenblickliche Phase einfach nur die einer tiefgreifenden Veränderung ist, nach deren Abschluß sich der Anteil der Forschungs- und Entwicklungsausgaben stabilisieren könnte. Wenn wir auch diese Möglichkeit vorerst offen lassen, so ist doch kein Zweifel darüber möglich, daß die EWG-Länder im Augenblick nur in einer Richtung sehen können: Die rasche Steigerung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung stellt für sie eines der grundlegenden Ziele der Wirtschaftspolitik dar.

Die meisten Länder sind sich dieses Zieles im übrigen voll bewußt und streben eine merkliche Steigerung des Anteils der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am Sozialprodukt im Jahre 1970 an (3 % für Deutschland gegenüber 1,4 % im Jahre 1964, 2,5 % für Frankreich gegenüber 1,6 % im Jahre 1963 und 2 % für Belgien gegenüber 1 % im Jahre 1963).

Es liegt jedoch auf der Hand, daß der Erfolg derart großer globaler Anstrengungen von den sie begleitenden ergänzenden Maßnahmen abhängt (Art der Aufteilung zwischen den einzelnen Gebieten und den einzelnen Phasen der Forschung und Entwicklung, Form der Verwertung der Ergebnisse, Zusammenarbeit oder Spezialisierung zwischen den Ländern). Andererseits hätten die globalen Zielsetzungen nur eine begrenzte Bedeutung, wenn die Regierungen nicht die hierfür vorgesehenen Finanzierungsquellen näher bezeichnen.

An den gesamten Ausgaben für Forschung und Entwicklung betrug der Anteil der Gelder öffentlichen Ursprungs (im Jahre 1963 oder 1963/1964) in Frankreich etwa 65 %, in Deutschland 50 % und in den übrigen EWG-Ländern 25 % bis 35 %. Die entsprechenden Prozentsätze beliefen sich auf 66 % in den USA und 61 % im Vereinigten Königreich (Zahlen für 1961/1962).

In der letzten Zeit nahmen die Mittel aus öffentlichen Quellen im allgemeinen rascher zu als die von privater Seite aufgewandten Gelder. Die private Finanzierung wird in den nächsten Jahren kaum noch ihren bisherigen Anteil an den Gesamtausgaben halten können und zwar sowohl aufgrund der Probleme, die eine derart rasche Zunahme für die Unternehmen aufwerfen würde, als auch in Anbetracht der Natur der Forschungsgebiete, denen die Anstrengungen gelten müßten. Die öffentliche Finanzierung wird in diesem Fall den größten Teil dieser zusätzlichen Lasten zu tragen haben. Gleichwohl sind geeignete Maßnahmen zur Förderung der privaten Finanzierung nicht zu vernachlässigen.

Die (aus Haushaltseinnahmen stammenden) *öffentlichen Mittel* bestehen aus drei Gruppen: die den Universitäten und anderen Zentren für Grundlagenforschung bewilligten Gelder, die für (nationale oder internationale) Vorhaben allgemeinen technologischen Charakters bestimmten Mittel und schließlich die Beihilfen für die private Forschung.

Um ihre eigenen Forschungs- und Ausrüstungsprogramme aufstellen zu können, müssen die im wesentlichen von der öffentlichen Finanzierung abhängigen Forschungszentren über die Absichten des Staates unterrichtet werden. Diese Absichten ließen sich mit Hilfe einer mehrjährigen Finanzplanung im Rahmen von Gesamtprogrammen formulieren. Die meisten Mitgliedsländer bedienen sich bereits solcher Programme, jedoch sind diese oft nur partieller Art und auf einige große Gebiete beschränkt. Diese Programme müßten auf die Gesamtheit der öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung ausgedehnt werden — auch wenn sie entsprechend den jeweils zuständigen Dienststellen Niederschlag in getrennten Dokumenten finden müßten — und Bestandteil einer allgemeinen Programmierung der öffentlichen Finanzen bilden. In den Ländern, in denen die öffentlichen Mittel zum Teil Forschungsgemeinschaften zugewiesen werden (Deutsche Forschungsgemeinschaft, Nederlandsche Centrale Organisatie voor Toegepast-Naturwetenschappelijk Oderzoek), würde dieses Programm selbstverständlich unter Berücksichtigung der Kompetenzverteilung zwischen diesen Gemeinschaften und der öffentlichen Hand erstellt werden.

Tabelle 3

Finanzierung der Forschung und Entwicklung nach Herkunft der Mittel

in % der Bruttoausgaben FE

Land	Jahr	Bruttoausgaben FE insgesamt in Millionen US-$	Private Mittel				Insgesamt 1+2+3+4	Öffentliche Mittel				
			Unternehmen	Hochschulen	Organisationen ohne Erwerbscharakter	Ausland		Ursprung der Mittel 7+8+9+10	Zuweisung an: Staat	Organisationen ohne Erwerbscharakter	Hochschulen	Unternehmen
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Deutschland	1964	1 436	57	—	1	1	59	40,4	3,5	9,0	18,7	9,2
Frankreich	1963	1 229	33	—	—	3	36	66,3	36,2	0,2	10,6	16,3
Italien	1963	291	62	4	—	1	67	33,1	22,0	—	10,5	0,6
Niederlande	1964	330	51	—	3	3	57	36,9	2,7	16,4	20,4	0,6
Belgien	1963	137	71	1	—	(4)	76	24,0	8,4	0,1	12,6	2,9
Luxemburg	1964	3,2										
USA	1963 bis 1964	21 075	32	1	1	(2)	36	63,8	18,1	2,3	9,1	34,3
Vereinigtes Königreich	1964 bis 1965	2 160	42	—	1	3	46	56,6	23,0	0,2	6,3	27,1
Japan	1963	892	65	4	3	—	72	27,8	12	0,3	15,1	0,3

Quelle: OECD Dok. SP(67)4 (1. Revision)

Diese Programme müßten im Rahmen der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Zielsetzungen die Gesamtziffer der laufenden Ausgaben und der Ausrüstungsausgaben, die der Staat für die Forschung bereitzustellen beabsichtigt, sowie ihre für mehrere Jahre im voraus festgelegte Aufgliederung nach Vorhaben oder nach Gebieten fixieren.

Um zu vermeiden, daß aus konjunkturellen Gründen Kürzungen vorgenommen werden, könnten die Programme einen umfangreichen Kern fester Verpflichtungen mit variablen Zusatzbeträgen enthalten, die sich nach den budgetären Möglichkeiten oder dem Erfolg der vorausgehenden Forschungsphase richten. Es wäre wünschenswert, daß die Gesamtpriorität den Forschungsausgaben zuerkannt würde, und zwar auch für den variablen Teil. Außerdem würden Möglichkeiten für eine Änderung der Rangordnung für den Fall vorgesehen, daß während der Laufzeit der Programme durch neue Tatbestände das Interesse an gewissen Projekten in wesentlich anderem Licht erscheint.

In Anbetracht der wachsenden Bedeutung der Ausgaben für internationale wissenschaftliche oder technische Zusammenarbeit sowie der Notwendigkeit, die Partnerländer ebenfalls über die Art und das Ausmaß der auf dem betreffenden Gebiet unternommenen Anstrengungen zu informieren, wäre es wünschenswert, daß in diesen Programmen die für Aktionen plurinationalen Charakters bereitgestellten oder reservierten Beträge ausgewiesen werden.

Für die öffentlichen Beihilfen für die private Forschung müßten allgemeine, über mehrere Jahre geltende und lediglich richtungweisende Leitlinien aufgestellt werden.

Die *private Finanzierung* hängt vor allem von den Entscheidungen der Unternehmen ab und stellt somit für das den Forschungs- und Entwicklungsausgaben gesetzte globale Ziel ein unsicheres Element dar. Wenn die privaten Quellen auch die Tendenz haben, weniger rasch anzuwachsen als die öffentlichen, wäre es doch gefährlich, wenn die Länder der EWG nur auf diese letzten setzten. Mit Hilfe der privaten Finanzierung der Forschung und Entwicklung ist es nicht nur möglich, auf den Gebieten, auf denen sie angewandt wird (sei es in Anbetracht der direkten Rentabilität dieser Forschungsgebiete oder der Anziehungskraft, die sie auf eventuelle Geldgeber ausüben), die globalen Anstrengungen

zu erhöhen, sondern sie ist ebenfalls unerläßlich, um Unternehmen und Privatpersonen die Bedeutung der Forschung erkennen zu lassen.

Die Forschungsanstrengungen der Unternehmen waren im Jahre 1963 in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich.

Sie hängen weitgehend vom allgemeinen Wirtschaftsklima, den Wettbewerbsbedingungen und den Eigenheiten der einzelnen Wirtschaftsbereiche ab. Jedoch verfügen die Regierungen in dieser Hinsicht über bestimmte Aktionsmittel, die sie zu einer kräftigen Stimulierung einsetzen sollten.

Das Steuerwesen bietet hier Möglichkeiten, die in größerem Maße genutzt werden könnten. Die Unsicherheitsfaktoren hinsichtlich der Rentabilität der Forschung ließen es berechtigt erscheinen, verschiedene steuerliche Maßnahmen in Betracht zu ziehen, die — insbesondere im Bereich der Abschreibung der Forschungsausrüstungen — die europäischen Unternehmen veranlassen könnten, bei ihren Entscheidungen auf dem Gebiet von Forschung und Entwicklung mehr Risiken auf sich zu nehmen.

Die steuerlichen Anreize müssen jedoch einen nicht selektiven Charakter bewahren. Um zu vermeiden, daß hinsichtlich der Aufteilung der Mittel zwischen den Mitgliedsländern Verzerrungen entstehen, ist es außerdem wünschenswert, sie im Rahmen der allgemeinen Steuerharmonisierung der EWG miteinander in Einklang zu bringen.

Unter den selektiven Maßnahmen bieten die Subventionen, die Ausrüstungsaufträge und die Forschungsaufträge der öffentlichen Hand ebenfalls Möglichkeiten zur Ergänzung und Förderung der privaten Finanzierung. In diesem Zusammenhang muß die Bedeutung solcher Verfahren betont werden, mit denen die interessierten Unternehmen zu zusätzlichen Anstrengungen veranlaßt werden könnten, so daß sich der öffentliche Beitrag einschränken ließe (Teilsubventionen durch Auswahlverfahren, „cost-plus"-Verträge).

In den USA und in verschiedenen Ländern der EWG spielen die Stiftungen eine ergänzende Rolle.

Wenn auch ihr Beitrag zusätzlicher Art ist, wäre es doch bedauerlich, wenn er bei der Forschungsförderung vernachlässigt würde. Wenn ihre Mittel in einer dem Bedarf der modernen Wissenschaft und Wirtschaft angepaßten Weise bewirtschaftet und verwaltet werden, können sie für bestimmte Forschungsbereiche (Medizin oder industrielle Forschung von allgemeinem Interesse) eine wichtige Aufgabe bei der Mobilisierung privater Gelder erfüllen. Die Länder, in denen die Stiftungen von jeher eine bedeutsame Rolle spielen, rechnen mit ihnen, um eventuelle Lücken in der öffentlichen Finanzierung auszufüllen und um die Kriterien der Mittelbewilligung mannigfaltiger oder elastischer zu gestalten. Die Länder, in denen ihre Rolle weniger bedeutend ist, könnten prüfen oder erproben, auf welche Weise (durch steuerliche oder rechtliche Maßnahmen) sich Voraussetzungen für die Gründung oder Entfaltung solcher Stiftungen schaffen ließen.

B. Das Personalproblem

Es erübrigt sich, die entscheidende Bedeutung dieses Problems für die Forschungsförderung zu betonen. Die Forschung hängt in allen ihren Phasen von Qualität und Quantität der vorhandenen Forscher ab.

Das für die nächsten Jahre in Aussicht genommene Wachstumstempo erfordert von seiten der Verantwortlichen vorrangige Maßnahmen, die zielbewußt und stetig durchgeführt werden müssen und die sowohl die Ausbildung als auch die Arbeitsbedingungen der Forscher umfassen.

Die Ausbildung von Forschern wird von den Universitäten unserer Länder intensive Anstrengungen auf folgenden Gebieten erfordern:

- Lenkung des studentischen Nachwuchses in die verschiedenen Disziplinen. Hierzu ist eine verbesserte Information über die Berufsaussichten nötig;
- Vergrößerung der Kapazität der Universitäten (sowohl in bezug auf Lehrkräfte als auch in bezug auf Räumlichkeiten und Material);
- Verbesserung der Studienpläne auf dem Gebiet der allgemeinen Ausbildung und der Spezialisierung;
- Verbindung zwischen Lehre und Forschung an den Universitäten.

Es genügt jedoch nicht, gute Wissenschaftler heranzubilden; es muß auch für eine günstige Verteilung des wissenschaftlichen Personals auf die einzelnen Forschungsgebiete gesorgt werden.

Das in dieser Hinsicht anzustrebende Gleichgewicht zwischen Universität, Industrie und Verwaltung müßte durch das Bemühen um eine ausreichende Mobilität gestützt werden: ohne unnötige Gefährdung des Potentials der vorhandenen Forschungszentren sollte der sowohl für die individuelle Ausbildung wie für die Verbreitung der Ideen und Kenntnisse günstige Austausch von Forschern gefördert werden.

Das Überwechseln von Forschern zur Industrie oder Verwaltung entspricht einer normalen Entwicklung — die in dem Maße zu unterstützen ist, als damit eine engere Verbindung zwischen der Forschung und ihrer Nutzung hergestellt werden kann.

Diese Erscheinung darf jedoch nicht durch anomale Unterschiede in der Gehaltshöhe oder in den Arbeitsbedingungen verfälscht werden. Außerdem sollte durch die Beseitigung der Hindernisse administrativer Art die Rückkehr der Forscher zur Universität gefördert werden.

Die Starrheit der Strukturen der Universitäten, der Unternehmen und der Verwaltungen stellt nämlich in den meisten europäischen Ländern noch ein wesentliches Hindernis für die Mobilität der Forscher dar und macht einschneidende Verbesserungsmaßnahmen erforderlich.

Derartige Maßnahmen in Verbindung mit der Verbesserung der den Forschern gebotenen Arbeitsbedingungen und Zukunftsaussichten würden ohne

Zweifel die wirksamste Antwort auf die durch die Abwanderung der europäischen Wissenschaftler entstandenen Probleme darstellen.

KAPITEL II

Einige vorrangige Probleme im Rahmen der Wirtschaftsunion

Die Verwirklichung der Wirtschaftsunion berührt unmittelbar verschiedene der im vorhergehenden Kapitel erwähnten Probleme. Bei der Vorbereitung der hierfür zu treffenden Maßnahmen müßte soweit wie möglich den Erfordernissen der Innovationsförderung Rechnung getragen werden.

Die Arbeitsgruppe hat verschiedene dieser Probleme, deren Bedeutung für eine Forschungs- und Innovationspolitik eine eingehendere Behandlung rechtfertigte, untersuchen können. Auf den Gebieten des Steuerwesens, des Patentrechts und der Wettbewerbspolitik konnte sie unter Zugrundelegung der gewonnenen Erfahrungen und der im Gemeinschaftsrahmen bereits in Angriff genommenen Arbeiten bestimmte Leitlinien entwickeln.

Das Projekt der europäischen Gesellschaft ist ebenfalls von großer Bedeutung. Die Gruppe ist der Auffassung, daß ein solches Projekt — außer dem ihm innewohnenden Interesse für die Fusionen zwischen Unternehmen verschiedener Länder in der Gemeinschaft — spezifische Vorteile für die Förderung der Forschung böte, insbesondere weil es die Gründung gemeinsamer Tochterunternehmen mit Forschungsaufgaben erleichtern und es ermöglichen würde, die bisherigen Schwierigkeiten hinsichtlich der „angemessenen Gegenleistung" in der technologischen Zusammenarbeit zu überwinden [1]).

ABSCHNITT I

Steuerpolitik und Forschung

Der steuerliche Rahmen spielt eine wichtige Rolle bei der Förderung von Forschung und Innovation und muß diesem bedeutenden Ziel Rechnung tragen.

Die Steuerpolitik kann dies entweder durch allgemeine Maßnahmen zur Schaffung der für die Forschung und Innovation vorteilhaftesten wirtschaftlichen Bedingungen oder in spezifischer Weise durch Förderung der Forschungsausgaben erreichen. Diese spezifischen Maßnahmen müßten jedoch nichtdiskriminierender Art sein; die selektive Orientierung der Forschungstätigkeit nach Kriterien wissenschaftlicher Zweckmäßigkeit wird nämlich in wirksamer Weise durch Subventionen oder öffentliche Aufträge gewährleistet (vgl. Kap. III).

1. Allgemeine steuerliche Maßnahmen

Zur Förderung der Innovation müßte die Steuerpolitik darauf hinzielen, die Unternehmen allgemein zu größerer Aufnahmebereitschaft gegenüber Impulsen des Wachstums zu veranlassen und vor allem die dynamischsten unter ihnen nicht unnötig zu benachteiligen.

In diesem Sinne ist es wichtig, daß das Steuersystem das Wachstum der Finanzkraft der Unternehmen sowie ihre strukturelle Anpassung an die Erfordernisse des gemeinsamen Marktes und des internationalen Wettbewerbs ermöglicht.

Das Steuersystem sollte die produktiven Investitionen begünstigen, die dadurch, daß sie sich neue Produkte oder Verfahren zunutze machen oder deren Verwendung ermöglichen, die wichtigste Stütze der Innovation darstellen. Die Einführung der Mehrwertsteuer ist in dieser Hinsicht ein wichtiger Schritt vorwärts. Im Bereich der direkten Steuern wäre es zweckmäßig zu untersuchen, wie für die neugebildeten Gesellschaften die Schwierigkeiten gemildert werden könnten, die sich aus der zeitlichen Begrenzung des Verlustvortrages für die Anfangsverluste ergeben.

Eine ungenügende strukturelle Anpassung der Unternehmen an den Markt — sowohl hinsichtlich ihrer Größe als auch ihres Produktionsprogramms kann deren Forschungs- und Innovationsanstrengungen behindern oder verfälschen. Es ist wichtig, daß das Steuersystem die unerläßlichen Anpassungsvorgänge nicht hemmt. Durch die Ersetzung der Mehrphasensteuer durch die Mehrwertsteuer in den Ländern, in denen erstere noch existiert, wird es gelingen, die Benachteiligung bei der Einschaltung von Zulieferern zu beleben und somit die Spezialisierung nicht nur auf nationaler, sondern auch auf Gemeinschaftsebene zu fördern.

Die Lage der Unternehmen auf dem Gebiet von Forschung und Innovation kann schließlich durch Zusammenschlüsse über die Binnengrenzen der EWG hinweg verbessert werden. Hierzu müssen die steuerlichen Hindernisse, welche die Fusionen oder Verflechtungen zwischen Unternehmen (Beteiligungen) hemmen könnten, beseititgt werden.

2. Die spezifischen steuerlichen Maßnahmen zugunsten der Forschung

Die Forschungsausgaben stellen Investitionen besonderer Art dar, und zwar vor allem aufgrund der mit ihnen verbundenen hohen Risikokoeffizienten. Diese Ausgaben müßten steuerlich so begünstigt werden, daß zumindest dieses Risiko ausgeglichen werden könnte. Man darf jedoch nicht die technischen Schwierigkeiten unterschätzen, die einer Kontrolle der tatsächlichen Zweckbestimmung dieser Ausgaben durch die Steuerbehörde entgegenstehen.

Ein besonderes System der steuerlichen *Abschreibung für Anlagen und Gebäude,* die der Forschung dienen, erscheint gerechtfertigt. Das allgemeine System beruht nämlich auf Kriterien der Nutzungsdauer und der Rentabilität, die im Bereich der Forschung kaum eine Rolle spielen (Risiko der raschen Veralterung oder der ergebnislosen Forschung). Es ist daher zweckmäßig, für diese Ausrüstungen ein System beschleunigter, stark auf das erste Jahr

[1]) vgl. nachstehend Kapitel IV

konzentrierter Abschreibung in Aussicht zu nehmen (das deutsche System sieht für das erste Jahr eine steuerliche Abschreibung von 50 % für Maschinen und maschinelle Anlagen und von 30 % für Gebäude vor). Es ist jedoch nicht wünschenswert, daß die auf diesem Gebiet ergriffenen Maßnahmen zu einer kumulierten Abschreibung führen, die den tatsächlichen Wert der Ausrüstung übersteigt, da es sich sonst um verschleierte Subventionen handeln würde. Im übrigen müßten die in den einzelnen Ländern auf diesem Gebiet getroffenen Maßnahmen im Rahmen der allgemeinen Steuerharmonisierung koordiniert werden.

Die Gründung oder der Ausbau von Forschungsgesellschaften (kooperative Forschung, gemeinsame Forschung mehrerer Unternehmen oder Vertragsforschung) sollte durch Abschaffung der gegenwärtig bestehenden steuerlichen Hindernisse gefördert werden.

Für die Stiftungen, die hinsichtlich Verwaltung und Verwendung der Mittel bestimmten Kriterien genügen, könnte eine ihren Zielen angepaßte steuerliche Behandlung in Aussicht genommen werden. Das Volumen der angesammelten Gelder könnte durch steuerliche Maßnahmen erweitert werden, die Schenkungen (juristischer oder natürlicher Personen) begünstigen. Bei solchen Maßnahmen müßten jedoch die daraus für den allgemeinen Haushalt entstehenden Einnahmeausfälle und die voraussichtlichen Vorteile für die Allgemeinheit gegeneinander abgewogen werden.

ABSCHNITT II

Das Patentrecht

Der Schutz von Erfindungen durch Patente und die Gewährung von Lizenzen spielt für die Einstellung der Unternehmen gegenüber Forschung und Innovation vor allem auf den technologisch am weitesten entwickelten Gebieten eine sehr wichtige Rolle. Es erschien zweckmäßig, vor der Darstellung der damit verbundenen Probleme kurz auf den Zweck und die wichtigsten Modalitäten der Patentgesetzgebung hinzuweisen.

Diese verfolgt einen doppelten Zweck: Einerseits will sie die Forschung dadurch fördern, daß sie dem Erfinder das Eigentum an seiner Erfindung und das ausschließliche Recht ihrer gewerblichen Verwertung sichert; die sich aus dieser Monopolstellung ergebenden Gewinne gleichen die Risiken aus, die der Erfinder mit Beginn der Forschungsarbeiten auf sich nimmt. Andererseits zielt das Patentrecht darauf ab, durch die Bekanntgabe des Patents neue wissenschaftliche Kenntnisse zu verbreiten.

Eine patentfähige Erfindung muß gewisse Voraussetzungen erfüllen, die von Land zu Land unterschiedlich sind. Grundsätzlich ist eine Erfindung nur dann patentfähig, wenn sie neu (d. h. noch nicht früher bekannt) und gewerblich verwertbar ist, und wenn sie den Stand der Technik durch Verbesserung hebt, die ein Fachmann mit den bisherigen technischen Kenntnissen nicht hätte verwirklichen können.

Der Schutz einer Erfindung wird durch einen staatlichen Hoheitsakt gewährt. Das Patent wird aufgrund einer formellen Anmeldung entweder nach Prüfung der Patentfähigkeit in den Ländern mit Prüfungssystem (vorherige Prüfung in Deutschland, spätere Prüfung in den Niederlanden) oder in Form einer einfachen Eintragung in den Ländern mit Eintragungssystem (den übrigen Mitgliedstaaten) erteilt. Im letztgenannten System wird die Patentfähigkeit lediglich im Streitfall von den Gerichten nachgeprüft.

In beiden Systemen ist die Schutzgewährung durch Patenterteilung mit der Bekanntmachung der einschlägigen Patentunterlagen verbunden; in den Ländern mit Prüfungssystem kann diese Bekanntmachung schon vor Erteilung des Patents erfolgen.

Der Patentinhaber kann sein Patent verkaufen oder Lizenzen erteilen; er kann die Lizenz einem Unternehmen allein erteilen und sich dabei verpflichten, sie keinem anderen zu gewähren (ausschließliche Lizenz), oder sich das Recht vorbehalten, weitere Lizenzen zu erteilen. Der Patentinhaber ist nicht unmittelbar verpflichtet, das Patent gewerblich zu verwerten; wenn das Patent nach einer bestimmten Zeit [1]) nicht ausgewertet wird, ist die zuständige Behörde in bestimmten Ländern befugt, die Erteilung einer „Zwangslizenz" an ein Unternehmen, das einen entsprechenden Antrag stellt, zu verfügen. In einigen Fällen kann die zuständige Behörde sogar das Patent für nichtig erklären.

Das soeben schematisch kurz beschriebene Patentsystem ist für einige grundlegende Entscheidungen der Unternehmen ausschlaggebend. Die vor allem in den letzten Jahren eingetretenen wichtigen Veränderungen sowohl in der Struktur und den Modalitäten der Forschung als auch in den Wirtschaftssystemen unserer Länder sowie in dem Verhältnis zwischen Forschung und Wirtschaft werfen für die Unternehmen und die Staaten ernsthafte Probleme auf.

Einige dieser Probleme betreffen die Kostspieligkeit und Kompliziertheit der Patentverwaltung sowohl für die Unternehmen als auch für die zuständigen Behörden. Andere Probleme ergeben sich aus der Möglichkeit, daß ein Unternehmen als Patentinhaber die Vorteile, die sich aus dem Patent ergeben, gegenüber seinen Konkurrenten oder Kunden mißbräuchlich ausnutzt.

Die Lösung der erstgenannten Probleme ist allgemein in der Änderung der Patentregelung zu suchen, namentlich im Sinne einer Verkürzung der Erteilungsfristen und einer Erweiterung des territorialen Anwendungsgebietes.

Dagegen scheinen sich die Probleme der Auswirkungen einer beherrschenden Stellung bei den Li-

[1]) Artikel 5 A Absatz 4 der Pariser Übereinkunft zum Schutz des gewerblichen Eigentums vom 20. März 1883 setzt diese Frist auf drei Jahre seit der Erteilung des Patents (Londoner Fassung 1934) oder auf vier Jahre seit Einreichung der Patentanmeldung fest, wobei die zuletzt ablaufende Frist maßgebend ist (Lissabonner Fassung 1958).

zenztransaktionen zwischen Unternehmen nicht immer für Lösungen auf legislativer oder administrativer Ebene zu eignen. Verschiedene Verbesserungen können an den derzeitigen Regelungen für die Erteilung von Patenten oder die Gewährung von Lizenzen angebracht werden (insbesondere gilt dies für die Bestimmungen über die Verpflichtung zur gewerblichen Verwertung). Jedoch ist es Aufgabe der Wettbewerbspolitik, das Auftreten oder das Fortbestehen einer mißbräuchlichen Ausnutzung des Patentschutzes zu verhindern. Dieser Weg dürfte in der EWG besonders für die Probleme der patentrechtlichen Beziehungen mit den großen nicht zur EWG gehörenden (vor allem amerikanischen) Unternehmen angebracht sein. Allgemein erscheint es kaum wünschenswert, eher gefährlich, Maßnahmen protektionistischer Art in das Patentrecht aufzunehmen. Jedoch ergeben sich auch für die europäischen Unternehmen gewisse Schwierigkeiten beim Zugang zu amerikanischen Patenten. Diese Fragen sollten mit den zuständigen Behörden untersucht werden. Da die Probleme der Wettbewerbspolitik im folgenden Teil behandelt werden, beschränkt sich die nachstehende Darstelung auf die Lösungsvorschläge für eine Änderung des Patentrechts.

a) Die Fristen für die Erteilung und die Bekanntgabe der Patente

Unternehmen oder Erfinder, die ein Patent beantragen, sind natürlich an einer möglichst schnellen Patenterteilung interessiert. Außerdem liegt der Allgemeinheit daran, daß die Patente so schnell wie möglich bekanntgegeben werden, um das Risiko von Doppelarbeit zu verringern. Andererseits liegt es sowohl im Interesse der Einzelnen (Unternehmen oder Erfinder) als auch der Allgemeinheit, daß dem Patentinhaber eine möglichst große Rechtssicherheit gewährt wird.

Das System mit vorheriger Prüfung bietet natürlich dem Patentinhaber eine gute rechtliche Garantie, doch ist dieses System schwerfällig und kostspielig. Das Verfahren des Eintragungssystems dagegen beansprucht nur verhältnismäßig kurze Fristen, doch läßt es den Patentinhaber und denjenigen, der eventuell eine Lizenz erhält, hinsichtlich des Umfangs ihrer Rechte in Ungewißheit, da sich Streitfälle sehr viel leichter ergeben als bei dem Prüfungssystem.

In einem Wirtschaftssystem, in dem sich die Rentabilität eines Produktes oder Verfahrens aufgrund des Tempos des technischen Fortschritts oft auf die ersten Jahre der Auswertung konzentriert, kommt der Frist zwischen Anmeldung und Erteilung des Patents eine zunehmende Bedeutung zu. Andererseits erfordern die Anzahl und die zunehmende Kompliziertheit der den Patentämtern vorgelegten Erfindungen eine verstärkte Kontrolle.

Es erscheint schwierig, die sich widerstreitenden Erfordernisse der Schnelligkeit der Patenterteilung und der Rechtsgarantie in Einklang zu bringen. Doch dürfte sich eine zufriedenstellende Lösung durch das System der aufgeschobenen Prüfung erreichen lassen, das 1964 in den Niederlanden eingeführt worden ist und 1968 in der Bundesrepublik Deutschland in Kraft treten soll und auch in dem Entwurf eines Abkommens über ein europäisches Patentrecht vorgesehen ist.

Nach diesem Entwurf wird in einem ersten Stadium ohne vorhergehende materielle Prüfung, jedoch nach Einholung eines Neuheitsberichts des Internationalen Patentinstituts in Den Haag, ein vorläufiges Patent erteilt. Bei diesem Verfahren wird das vorläufige Patent innerhalb einer Frist von höchstens 12 bis 18 Monaten erteilt und sofort veröffentlicht. Innerhalb von fünf Jahren nach Erteilung des vorläufigen Patents kann der Anmelder Antrag auf Erteilung eines endgültigen Patents stellen, die nach Prüfung der materiellen Voraussetzungen der Patentfähigkeit erfolgt. Bei Ausbleiben des Antrags erlischt der Patentschutz. Es handelt sich also um ein zweiphasiges System: eine „rasche Eintragung" und eine spätere „große Prüfung".

Das niederländische System sieht sogar drei Phasen vor: Bekanntmachung der ungeprüften Anmeldung nach 18 Monaten (auf Antrag auch früher), Neuheitsbericht auf Antrag, der innerhalb von sieben Jahren nach Einreichung der Anmeldung gestellt werden muß, schließlich eingehende Prüfung auf Antrag anhand des Neuheitsberichts. [1]) Da nur bei einem Teil der Patentanmeldungen die Durchführung beantragt werden dürfte, ist mit einer erheblichen Arbeitsentlastung für die Patentämter zu rechnen.

b) Verpflichtung zur gewerblichen Verwertung des Patents

Keine Gesetzgebung enthält eine unmittelbare Verpflichtung zur gewerblichen Nutzung der Patente; offensichtlich gibt es jedoch eine große Anzahl von patentierten Erfindungen, die sich wegen der hohen Produktionskosten oder der Marktlage für eine gewerbliche Nutzung nicht eignen. In diesen Fällen können die Patentinhaber beschließen, entweder die Patentgebühren nicht mehr zu zahlen und somit auf ihre Rechte zu verzichten, oder die Zahlung dieser Gebühren in der Hoffnung fortzusetzen, kommerziell lohnende Ergebnisse zu erzielen. Es liegt jedoch auf der Hand, daß trotz der mit einer öffentlichen Kontrolle der Patentauswertung verbundenen Schwierigkeiten die Allgemeinheit daran interessiert ist, daß die Möglichkeiten der Innovation in möglichst weitem Umfange genutzt werden.

Um die Nutzung dieser noch nicht verwerteten, doch wirtschaftlich vielversprechenden Patente zu fördern, sehen einige Gesetzgebungen die „Zwangs-

[1]) Das deutsche System unterscheidet sich von dem niederländischen dadurch, daß entweder die volle Prüfung der Erfindung auf Patentfähigkeit oder die Erstattung eines Neuheitsberichts bereits bei der Einreichung der Anmeldung beantragt werden kann und dann sofort durchgeführt wird, der Anmelder also die Wahl zwischen sofortiger und aufgeschobener, wie zwischen voller und teilweiser Prüfung hat, während die Offenlegung der Anmeldung unabhängig hiervon 18 Monate nach dem Prioritätsdatum erfolgt.

lizenz"[1]) vor. Nach diesem System kann die zuständige Behörde, wenn das Patent nach einer bestimmten Zeit nicht ausgewertet wird, auf Antrag des Interessenten den Patentinhaber zur Erteilung der Lizenz zwingen. Es scheint, daß diesbezüglich selten Klage erhoben wird, doch dürfte schon die bloße Möglichkeit der Erteilung einer Zwangslizenz ein wirksames Regulativ darstellen. Vor Beschreiten des Rechtsweges kann nämlich zwischen dem Patentinhaber und dem an einer Lizenz Interessierten eine gütliche Vereinbarung zustande kommen. Es ist somit sehr schwierig, die Wirksamkeit der Zwangslizenz zu beurteilen, solange die tatsächlichen Auswirkungen der Patentpolitik gewisser Unternehmen nicht eingehender untersucht worden sind.

Selbst wenn die Zahl der nicht ausgewerteten erfolgversprechenden Patente nicht sehr groß ist, würde doch die Zwangslizenz zu einer besseren Auswertung der Patente beitragen. Es sollte daher geprüft werden, inwieweit dieses Instrument in den einzelnen Mitgliedstaaten eingeführt oder verbessert werden kann, wobei es erstrebenswert wäre, die im Entwurf eines Abkommens über ein europäisches Patentrecht vorgesehene Regelung als Richtschnur zu nehmen. Ferner sollte geprüft werden, ob nicht durch eine stärkere Gebührenprogression ein schnellerer Verzicht auf nicht ausgewertete Patente erreicht werden kann.

c) Der internationale Geltungsbereich des Patentrechts

Das Problem der territorialen Grenzen besteht seit dem Bestehen des Patentsystems; jedoch sind bisher nur unvollständige Lösungen gefunden worden. Will ein Patentinhaber auch in einem anderen Land ein Patent erwirken, so muß er die langen und kostspieligen Verfahren, die zur Patenterteilung führen, noch einmal beginnen. Dieser Weg wird noch durch die von Land zu Land bestehenden Unterschiede hinsichtlich der einzuschlagenden Verfahren und der jeweils vorzulegenden Beschreibungen kompliziert und ist insbesondere für Unternehmen mittleren Umfangs sehr beschwerlich.

Im Jahre 1959 beschlossen die sechs Länder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, diese Probleme gemeinsam zu untersuchen. Im Jahre 1962 wurde der Vorentwurf eines Abkommens für ein europäisches Patentrecht veröffentlicht. Die Erörterung dieses Entwurfs erwies sich als langwierig und schwierig, insbesondere hinsichtlich der Beteiligung von Drittländern an diesem Abkommen, der Möglichkeiten für Angehörige von Drittstaaten, europäische Patente zu erlangen, und der sogenannten wirtschaftlichen Klauseln. Angesichts der großen Bedeutung, die dem Aufbau eines gemeinsamen Patentsystems für die Forschungspolitik zukommt, sollten die Arbeiten wieder aufgenommen werden, damit eine zufriedenstellende Lösung so schnell wie möglich gefunden wird.

Durch den Abschluß eines Abkommens über ein europäisches Patentrecht könnten insbesondere die derzeitigen Schwierigkeiten, die sich aus der territorialen Begrenzung der Patente ergeben, überwunden werden. Dieses Abkommen hätte den Vorteil, daß mittels eines für alle Mitgliedstaaten einheitlichen Verfahrens beschleunigt ein für ein ausgedehntes Gebiet gültiges Patent erteilt und die Patentanmeldung relativ rasch bekanntgegeben werden kann.

[1]) In einigen Ländern ist die Zwangslizenz nur für den Fall vorgesehen, in dem die Verwertung des Patents im allgemeinen Interesse liegt. In anderen Ländern kann ihr Anwendungsgebiet im Fall der „Abhängigkeit" auf bereits genutzte Patente ausgedehnt werden. „Abhängigkeit" liegt vor, wenn eine neue Erfindung nicht ohne Benutzung eines bereits bestehenden Patents verwendet werden kann.

ABSCHNITT III

Probleme des Wettbewerbs und der Unternehmensgröße

Das Verhalten des Unternehmens gegenüber Innovation und Forschung wird weitgehend von den Marktverhältnissen bestimmt. Ein wirksamer Wettbewerb veranlaßt nämlich jedes Unternehmen zu ständigen Bemühungen um die Aufrechterhaltung oder Verbesserung seiner Gewinne und seiner jeweiligen Position. Dieses Bemühen stellt eine der wichtigsten Triebfedern der Innovation dar, da es auf eine schnelle Aneignung der neuen Techniken abzielt, sei es um die Kosten zu senken oder ihre Erhöhung durch bessere Produktionsmethoden aufzufangen oder sei es um dem Bedarf durch die Einführung neuer Erzeugnisse besser Rechnung zu tragen.

Die Herstellung der Voraussetzungen für einen wirksamen Wettbewerb, der die Innovationsbereitschaft und -fähigkeit der Unternehmen fördert, ist eine der Hauptaufgaben der Wirtschaftspolitik.

Damit der Wettbewerbsmechanismus seine dynamische Funktion mit optimaler Wirkung erfüllen kann, muß die Marktstruktur geeignet sein, die Kriterien hinsichtlich

— der eigenen Leistungs- und Innovationsfähigkeit jedes Unternehmens und

— der Anzahl der vorhandenen Unternehmen

untereinander in Einklang zu bringen.

Der vom Wettbewerb ausgehende Anreiz zur Leistungsverbesserung hängt nicht allein von der Zahl der Wettbewerber ab. Die Innovationsfähigkeit hängt sehr oft — wenn auch in den einzelnen Wirtschaftszweigen in unterschiedlichem Ausmaß — von der Unternehmensgröße ab.

Die Praxis zeigt nämlich oft, daß die Intensität des Wettbewerbs im weiteren Sinne (Qualitätskonkurrenz, Substitutionskonkurrenz, Wettbewerb der Nebenleistungen etc.) auf oligopolistischen Märkten (sofern die Zahl der Konkurrenten nicht zu gering ist) häufig weit stärker ist als auf Märkten mit atomistischer oder polypolistischer Angebotsstruktur.

Die derzeitige Situation wird jedoch durch zwei tiefgreifende Veränderungen gekennzeichnet.

Die Verwirklichung des gemeinsamen Marktes und der Wirtschaftsunion schafft durch den Aufbau eines weiträumigen Binnenmarktes günstige Voraussetzungen für eine Anregung der Innovationsbereitschaft und -fähigkeit der Unternehmen, da sie ein entscheidendes Hindernis beseitigt, das in Gestalt von abgeschlossenen nationalen Märkten einem wirksamen Wettbewerb entgegenstand.

Jedoch vollzieht sich ein andderer, ebenso einschneidender Wandel: die Märkte zeigen mehr und mehr die Tendenz, Weltmärkte zu werden — insbesondere in den Spitzensektoren. Das Entstehen von Unternehmen von Weltformat (die allerdings selten aus den Mitgliedsländern stammen) ist gleichzeitig Folge und Ursache dieses Wandels.

Bei der Anpassung an diese neue Situation fällt der Wettbewerbspolitik und der Strukturpolitik eine entscheidende Aufgabe zu. Sie besteht einerseits darin, die Elemente eines wirksamen Wettbewerbs in der Gemeinschaft zu definieren und zur Geltung zu bringen und andererseits die Art der gemeinschaftlich mit den Drittländern (und insbesondere mit den Vereinigten Staaten) zu untersuchenden Probleme zu bestimmen.

1. Unternehmensgröße und Forschung [1])

Auf die wichtigen Probleme, die im Bereich der Forschung durch die Unternehmensgröße aufgeworfen werden, läßt sich keine eindeutige Antwort finden. Verschiedene statistische Untersuchungen zeigen, daß der größte Teil der industriellen Forschung sowohl in Europa als auch in den Vereinigten Staaten von den großen Unternehmen durchgeführt wird. Im Vergleich zu den mittleren Unternehmen scheinen ihre Anstrengungen jedoch nicht erfolgreich zu sein. Die Position der mittleren Unternehmen ist außerdem hinsichtlich der Forschung viel differenzierter; sie reicht vom Unternehmen, das völlig auf Innovation ausgerichtet ist, bis zum reinen Routinebetrieb.

Das Großunternehmen ist bei der Forschung a priori in einer günstigeren Ausgangslage; seine Finanzkraft, sein Kredit und der von ihm umspannte räumliche und zeitliche Bereich gestatten ihm, ein eigenes Forschungsprogramm aufzustellen, das mit einer systematischen Erforschung des Absatzes und neuer Möglichkeiten verbunden ist. Diese Vorteile können indessen durch die Starrheit kompensiert werden, welche die Größe mit sich bringt (Unbeweglichkeit der Verwaltung, unzureichende Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Abteilungen usw.).

Der dieser Starrheit weniger ausgesetzte Mittel- oder Kleinbetrieb kann eine größere Dynamik bei der Innovation entfalten — insbesondere durch bessere oder elastischere Zusammenarbeit innerhalb des Unternehmens, durch eine größere Freiheit bei der Auswahl des Forschungs- und Produktionsprogrammes oder bei dem Erwerb von Lizenzen. Diese Freiheit wird jedoch durch die Schwierigkeiten begrenzt, auf die er bei Verhandlungen mit den großen Partnern stoßen kann.

Es ist wahrscheinlich, daß Groß- und Kleinunternehmen oft einander ergänzen — entweder durch Arbeitsteilung im Produktionsprozeß (wie z. B. in der elektrotechnischen Industrie) oder durch gegenseitige Anregungen.

Zwei wichtige Punkte müssen herausgestellt werden:

— Es gibt in jedem Sektor eine kritische Größe, unterhalb derer das Unternehmen zur Forschung (und allgemein zur Innovation) nicht in der Lage ist. Diese Schwelle wird insbesondere durch die Mindestgröße der Forschungslaboratorien bestimmt.

— In den meisten Sektoren weist die geringe Dimension der europäischen Großunternehmen im Verhältnis zu ihren Konkurrenten auf den Weltmärkten darauf hin, daß Zusammenschlüsse notwendig sind, um zu optimalen Strukturen zu gelangen. Zahlreiche europäische Unternehmen (z. B. in der Elektronik) erreichen keine Größe, die es ihnen erlaubt, sich auf Mittel oder Forschungsprogramme zu stützen, die denen ihrer Konkurrenten vergleichbar wären.

Eine um Innovation bemühte Industriepolitik muß daher ein doppeltes Ziel verfolgen:

a) Sie muß die erforderlichen Voraussetzungen schaffen, damit die Unternehmen ihre optimale Größe erreichen können

Für die großen europäischen Unternehmen ist es wesentlich, daß sich ihnen die EWG als ein einziger einheitlicher Markt darbietet. Außer der Zollunion erfordert dies die Beseitigung der verschiedenen technischen oder rechtlichen Handelshemmnisse sowie Maßnahmen, um sicherzustellen, daß sämtliche Unternehmen des Gemeinsamen Marktes Zugang zu den öffentlichen Aufträgen haben. Oft wird diese optimale Unternehmensgröße wirkungsvoller durch Unternehmungsverbindungen erreicht, die über die nationalen Grenzen hinausreichen. Solche Verbindungen gestatten es, das Wirkungsfeld des Unternehmens zu erweitern, weil es damit sogleich europäische Ausmaße erreicht.

b) Sie muß den Unternehmen unzureichender Größe Zugang zur Forschung eröffnen

Die optimale Größe hängt, wenn wir einmal von der Forschung absehen, noch von zahlreichen anderen Faktoren ab (technischen, kommerziellen, finanziellen). Häufig ist eine günstige Größe, die das Unternehmen unter dem Gesichtspunkt dieser anderen Faktoren erreichen konnte, im Hinblick auf die Forschung noch unzureichend. Außerdem kann der Rückstand in der Struktur und der Größe der Unternehmen in Europa nicht so schnell aufgeholt werden.

Parallel zu der notwendigen Entwicklung in Richtung auf optimale Größen muß daher dem kleinen Unternehmen leichter Zugang zur Forschung verschafft werden, und zwar nicht nur, um seine ungebührliche Benachteiligung zu verhindern, sondern auch um es an dem allgemeinen Aufschwung teil-

[1]) Das Problem der Unternehmensgröße wurde in seinem Gesamtaspekt von dem Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik behandelt.

haben zu lassen, der sämtliche Volkswirtschaften der EWG-Länder erfassen sollte.

In diesem Sinne ergeben sich verschiedene Möglichkeiten durch Inanspruchnahme von Forschungseinrichtungen außerhalb des Unternehmens. Die Förderung der gemeinsamen Forschung (über steuerliche Behandlung oder Subventionen) wäre von eindeutigem Nutzen. Die verschiedenen Formen der Forschungsgesellschaften können in dieser Hinsicht eine positive, wenn auch begrenzte Rolle spielen. In den Vereinigten Staaten wie in Europa sind die großen Unternehmen und der Staat die wichtigsten Kunden der unabhängigen Forschungsgesellschaften (Typ Battelle). Der Beitrag der Brancheninstitute beschränkt sich im allgemeinen auf die Vorhaben, die von gemeinsamem Interesse für den betroffenen Sektor sind (allgemeine Technologie, Sicherheitsvorrichtungen etc.); er bezieht sich selten auf das kostspielige Stadium der Entwicklung. Mehrere Länder haben das System der Forschungsvereinigungen eingeführt, in denen mehrere Unternehmen sich zu gemeinsamen Arbeiten zusammenschließen. Dieser Versuch verdiente es, fortgesetzt und gegebenenfalls ausgedehnt zu werden.

Ein anderer — nach Ansicht verschiedener Sachverständiger aussichtsreicherer Weg bestände darin, die kleinen und mittleren Unternehmen an der technologischen Entwicklung in den Grenzen einer bestimmten Spezialisierung — gegebenenfalls mit Hilfe staatlicher Kredite — zu interessieren.

2. Innovation und Wettbewerbspolitik

Um einen positiven Einfluß auf die Innovation und die Forschung auszuüben, müßte die Wettbewerbspolitik ein zweifaches Ziel verfolgen:

- auf den einzelnen Märkten einen wirksamen Wettbewerb zu unterhalten, indem man sich bemüht, die Kriterien hinsichtlich der Anzahl der Unternehmen und der Leistungsfähigkeit eines jeden in Einklang zu bringen,
- die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit oder von Abkommen zwischen Unternehmen, die die Forschung fördern könnten, nicht zu hemmen, ohne jedoch dabei den Wettbewerb preiszugeben.

Die durch eine solche Zusammenarbeit aufgeworfenen Probleme betreffen einerseits die Abkommen zwischen Unternehmen über Forschungsvorhaben und andererseits Lizenzabkommen.

a) Das geltende innerstaatliche Wettbewerbsrecht steht dem Abschluß von Abkommen *zwischen Unternehmen auf dem Gebiet von Forschung und Entwicklung* grundsätzlich nicht entgegen. Einige Mitgliedstaaten (Italien, Luxemburg) haben überhaupt noch kein besonderes Kartellrecht. Nach dem Kartellrecht anderer Mitgliedstaaten gilt das Mißbrauchsprinzip (Belgien, Niederlande) oder eine — in der praktischen Auswirkung — dem Mißbrauchsprinzip entsprechende Verbotsregelung (Frankreich). Aber auch nach dem am Verbotsprinzip orientierten deutschen Kartellrecht (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. Juli 1957) ist eine Zusammenarbeit von Unternehmen auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung grundsätzlich erlaubt [1]).

Das materielle gemeinschaftliche Kartellrecht enthält keine besonderen Vorschriften über Forschung und Entwicklung; diese unterstehen somit dem gemeinsamen Wettbewerb.

Die Unternehmen sind im Hinblick auf die Forschung und Entwicklung, die sie allein betreiben, selbstverständlich frei, und zwar selbst dann, wenn sie eine beherrschende Stellung auf dem Gemeinsamen Markt oder einem wesentlichen Teil desselben innehaben. Kartellrechtlich bedenklich ist allerdings eine Einschränkung der technischen Entwicklung zum Schaden der Verbraucher durch Ausnutzung einer beherrschenden Stellung; ein solches Vorgehen kann — soweit es zu einer Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten führen kann — als Mißbrauch im Sinne von Artikel 86 des EWG-Vertrages angesehen werden und nach dieser Vorschrift verboten sein.

Darüber hinaus ist die Zusammenarbeit von Unternehmen im Bereich von Forschung und Entwicklung nach Artikel 85 Abs. 1 des EWG-Vertrages nur dann verboten, wenn sie geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes bezweckt oder bewirkt, insbesondere durch die Einschränkung oder Kontrolle der technischen Entwicklung und der Investitionen.

Im übrigen werden die Abkommen über die gemeinsame Forschung und technische Entwicklung nicht vom Kartellrecht der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten erfaßt, soweit sie nicht Beschränkungen hinsichtlich der Verwertung der erzielten Ergebnisse oder andere Wettbewerbsbeschränkungen enthalten. Solche Abkommen sind kartellrechtlich daher solange unproblematisch, als dadurch eine eigene Forschung und Entwicklung der beteiligten Unternehmen sowie die autonome Ausnutzung der gemeinsam erzielten Ergebnisse nicht behindert werden, d. h. solange sie keine Wettbewerbsbeschränkungen und keine Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten zur Folge haben. Dabei ist es auch grundsätzlich als zulässig anzusehen, wenn im Zusammenhang mit gemeinsamer Forschung und Entwicklung Absprachen über die Weitergabe der Benutzung gewerblicher Schutzrechte an den Forschungs- und Entwicklungsergebnissen getroffen werden, es sei denn, daß diese Absprа-

[1]) Um bei den Unternehmen eventuell bestehende Unsicherheiten über die kartellrechtliche Lage zu beseitigen und dadurch die wirtschaftliche Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung zu fördern, hat das deutsche Bundesministerium für Wirtschaft eine „Kooperationsfibel" über „Zwischenbetriebliche Zusammenarbeit im Rahmen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 29. Oktober 1965" veröffentlicht.

chen Beschränkungen enthalten, die über den Inhalt der Schutzrechte hinausgehen.

Kurz, die Zusammenarbeit im Bereich der Forschung und Entwicklung wirft kartellrechtlich nur in dem Maße Probleme auf, in dem sie auch auf die kommerzielle Verwertung der erzielten Ergebnisse ausgedehnt wird. Selbst auf dieser Ebene behindern weder die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft noch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften Wettbewerbsbeschränkungen enthaltende Abkommen über gemeinsame Forschung und Entwicklung, wenn sie zum technischen oder wirtschaftlichen Fortschritt beitragen. Es wäre wünschenswert, die Unternehmen über diese Situation zu informieren und ihre Anstrengungen im Hinblick auf eine Zusammenlegung ihrer Forschungs- und Entwicklungskapazität zu ermutigen.

b) Es bleiben die in den *Lizenzerteilungsverträgen* enthaltenen Bedingungen zu untersuchen [1]). Zum Beispiel scheint bei den Lizenzerteilungen zwischen Unternehmen verschiedener Länder die Praxis der Beschränkung der Ausfuhrmärkte ziemlich verbreitet zu sein. Diese Ausfuhrbeschränkungen können in bestimmten Fällen die Expansion und die Größen der lizenznehmenden Unternehmen beeinflussen; außerdem kann im Falle eines bedeutenden Größenunterschiedes zwischen den vertragschließenden Unternehmen dasjenige, das die Lizenz gewährt, manchmal in dem lizenznehmenden Unternehmen eine Mehrheitsbeteiligung durchsetzen. Diese Probleme sind von großer Bedeutung für die Länder der Gemeinschaft, die überwiegend Importeure von Lizenzen sind [2]).

Die nationalen und gemeinschaftlichen Behörden müßten dafür Sorge tragen, daß die Lizenzverteilungsverträge keine Klauseln enthalten, die das normale Funktionieren des Wettbewerbs behindern könnten.

c) Konkret gesehen und unter Beschränkung auf die innerhalb der Gemeinschaft zu treffenden Maßnahmen (die mit den Drittländern und insbesondere den Vereinigten Staaten zu behandelnden Probleme werden nachstehend unter Punkt 3 aufgeführt) hält es die Arbeitsgruppe für zweckmäßig, die Normen der Wettbewerbspolitik gegenüber den Lizenzverteilungsverträgen einerseits und den Abkommen zwischen Firmen auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung andererseits festzulegen.

Insbesondere ist darauf zu verweisen, daß die nationalen und die gemeinschaftlichen Gesetzgebungen mittels unterschiedlicher Verfahren Bestimmungen vorsehen, die die Abkommen über gemeinsame Forschung begünstigen. Jedoch müssen ergänzende Maßnahmen in Aussicht genommen werden, um die Unternehmen über die auf diesem Gebiet bestehenden Möglichkeiten zu informieren.

In *materiellrechtlicher Hinsicht* könnte mit der Methode der Musterfälle klargestellt werden, welche Absprachen von dem Verbot nach Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages nicht erfaßt werden.

Zudem sollte die Kommission prüfen und bekanntgeben, welche Arten von Absprachen über gemeinsame Forschung und Entwicklung sowie über die sich daraus ergebenden Lizenzen nicht gegen Artikel 85 Absatz 1 verstoßen und von der Kommission nicht verfolgt würden.

In *verfahrensrechtlicher Hinsicht* sollten Absprachen über gemeinsame Forschung und Entwicklung (in Erweiterung der derzeit geltenden Vorschriften des Artikels 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17) durch eine Befreiung von der Meldepflicht und durch eine Erleichterung des Freistellungsverfahrens gefördert werden; damit erlangten die Absprachen bereits mit der Anmeldung bei der Kommission oder nach Ablauf einer Wartefrist Wirksamkeit, und sie würden anschließend einer Mißbrauchskontrolle unterzogen.

3. Spezifische Wettbewerbsprobleme auf der Ebene der Außenbeziehungen

Die Dynamik der (oft amerikanischen Unternehmen von Weltgröße) ändert deutlich die Wettbewerbsbedingungen im Gemeinsamen Markt und verschiebt insbesondere die Schwelle der unter dem Gesichtspunkt der Forschung und Innovation optimalen Größe. Nicht selten hat in bestimmten Spitzensektoren ein Unternehmen von einer auf europäischer Ebene relativ bedeutenden Größe (obwohl mittlerer Größe auf dem Weltmarkt) einige Schwierigkeiten bei der Aufstellung seines eigenen Forschungs- und Entwicklungsprogramms. Das Mißverhältnis zwischen den Risiken, die es auf sich nehmen mußte, um mittelfristig seine Position beizubehalten und der relativen Unzulänglichkeit seiner Mittel und seines (privaten oder öffentlichen) Marktes können oft dazu führen, daß es auf die Verwirklichung seiner eigenen neuen Ideen verzichtet und auf weniger gewagte Projekte ausweicht, aus Angst, ein mächtigerer Konkurrent könnte ihm im Stadium der Kommerzialisierung zuvorkommen.

Hier liegt zweifellos eines der wesentlichen Symptome für die vor allem in den Spitzensektoren gegebene relative Schwäche der europäischen Unternehmen auf dem Innovationsgebiet. Die Ursachen dieser Schwäche liegen sowohl in gewissen den europäischen Volkswirtschaften anhaftenden Mängeln (unzureichende Unternehmens- und Marktgrößen, zu lange Fristen zwischen dem Zeitpunkt der Erfindung und ihrer Wirtschaftlichen Nutzung usw.), als auch in den bedeutenden öffentlichen Mitteln, über welche die amerikanischen Konkurrenten oft verfügen, und in der Art und Weise, wie sie eingesetzt werden.

[1]) vgl. Abschnitt II oben hinsichtlich der die Patente und Lizenzen betreffenden Vorschriften

[2]) Der negative Saldo der Bilanz der technologischen Zahlungen (Patente und Lizenzen) mit den Vereinigten Staaten macht etwa $^{2}/_{3}$ des gesamten Defizits dieser Bilanz in Deutschland und in Frankreich und etwa die Hälfte in Italien aus.

Inwieweit dieser Lage abgeholfen werden kann, hängt vor allem von den seitens der Regierungen und Unternehmen unserer Länder in Europa durchgeführten Aktionen ab. Lösungen protektionistischer Art sollten vermieden werden, denn sie rufen die Gefahr einer Verschlimmerung des Übels hervor. Eine Besserung wird nur bei Durchführung einer aktiven Industrie-, Technologie- und Wissenschaftspolitik eintreten können. Diese Politiken werden im übrigen um so wirksamer sein, als sie zwischen den Mitgliedsländern besser koordiniert werden, damit der innere Markt und die öffentlichen Mittel, auf die sich die europäischen Unternehmen stützen können, nicht in zu großem Mißverhältnis zu dem stehen, worüber die Konkurrenten verfügen.

Einige Probleme ließen sich jedoch nur im Rahmen von Gesprächen mit unseren Partnern lösen, die sich an die Verhandlungen der Kennedy-Runde anschließen könnten. Im Verlauf dieser Besprechungen könnte der gesamte Fragenkomplex auf dem Gebiet des Wettbewerbs untersucht werden, wie etwa die Bedingungen für den Erwerb von Patenten und Lizenzen, vor allem in bezug auf die Kenntnisse, die aus mit öffentlichen Mitteln finanzierten Forschungsarbeiten hervorgehen.

Um solche Verhandlungen in erfolgversprechender Weise einzuleiten, ist es notwendig, die Themen und Vorschläge dafür in eingehenden Überlegungen im Rahmen der Gemeinschaft zu definieren.

ZWEITER TEIL

Orientierung und Zusammenarbeit

Die Erfordernisse der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung haben den Staat veranlaßt, sich mehr oder weniger direkt einzuschalten, um die Forschungstätigkeit in bestimmte Richtungen zu lenken. Diese selektiven Interventionen (z. B. in Form von Aufträgen, Verträgen oder Beihilfen) stellen ein wichtiges Element innerhalb der Forschungspolitik dar.

Unter ihren traditionellen Aspekten waren diese Interventionen den vom Staat im Rahmen seiner besonderen Zuständigkeit (nationale Verteidigung, Infrastruktur, Gesundheitswesen etc.) verfolgten Zielen und Aktionen untergeordnet. Seit dem letzten Kriege haben sie sich erweitert und diversifiziert, und zwar insbesondere zugunsten der Spitzengebiete, auf denen die erforderlichen Aufwendungen und die diesen Forschungsgebieten anhaftenden Risiken eine Konzentration öffentlicher Mittel verlangten (Kernenergie, Weltraumforschung). Die öffentliche Aktion auf diesen Gebieten ergibt sich nicht mehr einfach aus spezifischen Aufgaben des Staates, sondern vor allem aus der allgemeinen Verantwortung, die er im Hinblick auf die nationale wissenschaftliche und technologische Entwicklung zu übernehmen tendiert; sie stützt sich auf neue Interventionsverfahren.

Das Beispiel in dieser Hinsicht geben die Vereinigten Staaten, wo die selektiven Maßnahmen der Regierung, indem sie neue Märkte schufen und die Dynamik der Unternehmen auf sehr glückliche Weise ergänzten, eine entscheidende Rolle bei den raschen Fortschritten gespielt haben, welche Wissenschaft und Technologie dort in den letzten zwanzig Jahren gemacht haben [1]).

Diese Maßnahmen haben die Verteilung der Produktionsfaktoren zwischen den Sektoren der amerikanischen Wirtschaft einschneidend gewandelt; sie haben ebenfalls die internationalen Wettbewerbsverhältnisse insbesondere in manchen Spitzensektoren verändert.

Unter dem vereinten Druck des internen Bedarfs und der auf den internationalen Märkten herrschenden neuen Verhältnisse sehen sich die Mitgliedsländer somit veranlaßt, die selektiven Maßnahmen als unerläßliches Instrument ihrer Entwicklung zu betrachten.

Diese Orientierung stellt jedoch die Verantwortlichen vor schwierige Entscheidungen. Nicht nur sind die vorhandenen Mittel unzureichend, um jeden zum Ausdruck gebrachten Bedarf zu befriedigen, sondern darüber hinaus kann die Zersplitterung der Interventionen zu ungenügenden oder einander widersprechenden Maßnahmen führen oder sogar bewirken, daß die von diesen Förderungsmaßnahmen Ausgeschlossenen in ihren Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen nachlassen. Diese Maßnahmen werfen außerdem im Bereich der Industrieforschung heikle Fragen in bezug auf Wettbewerbsverzerrungen auf.

Eine durchdachte Politik der selektiven Maßnahmen wird daher notwendig. Als integraler Bestandteil der nationalen Forschungspolitik ist sie ebenfalls von beträchtlichem Interesse auf Gemeinschaftsebene, und zwar nicht nur im Hinblick auf die Wirtschaftsunion (Kriterien für die Gewährung von Beihilfen), sondern auch als notwendige Grundlage einer harmonischen Entwicklung der technologischen Zusammenarbeit.

Die einzelstaatliche Forschungspolitik in den Ländern der Gemeinschaft ist oft durch einen grundlegenden Widerspruch zwischen den ehrgeizig gesteckten Zielen einerseits und dem Mangel an Mitteln andererseits gekennzeichnet.

Seit Ende des letzten Jahrhunderts haben unsere Länder die Forschung in allen Bereichen der Wis-

[1]) So haben die Aufträge der Armee auf dem Gebiet der Rechenanlagen die eigene Dynamik der Unternehmen gestärkt, damit diese ihr Innovationstempo beschleunigen konnten.

senschaft und der Technik ohne Diskriminierung entwickelt. Heute sind sie jedoch gezwungen, auf nationaler Ebene schwierige Entscheidungen bezüglich der Aufteilung der Mittel zu treffen, um einmal eine ausgewogene Entwicklung des vorhandenen Potentials und gleichzeitig damit die Verwirklichung mit Vorrang zu behandelnder kostspieliger Vorhaben zu gewährleisten.

Die beiden kritischen Schwellen, die ein Land erreichen muß, um auf internationaler Ebene wettbewerbsfähig zu bleiben, nämlich hinsichtlich der für die Forschung zur Verfügung stehenden Mittel sowie hinsichtlich des technischen und industriellen Entwicklungsstandes, haben sich im Laufe der beiden letzten Jahrzehnte beachtlich erhöht. Durch ihre eigenen unzureichenden Dimensionen behindert, geraten die Länder der Gemeinschaft somit immer mehr in Schwierigkeiten.

Die Gemeinschaftsländer sehen sich ständig folgendem Problem gegenüber: Entweder muß das ohnehin unzureichende Volumen der für die Forschung bestimmten Mittel — mit dem Risiko einer Verschwendung — auf vielfältige Aufgaben verteilt werden oder es ist auf einige Forschungsgebiete zu konzentrieren — mit dem Risiko kostspieliger Fehlinvestitionen (die sich aus dem Wagnis der Forschung selbst ergeben). Die rechte Mitte zwischen diesen beiden extremen Risiken ist um so schwieriger zu finden, als die vorhandenen Mittel begrenzt sind. Das Dilemma ist in den Beneluxländern schon offenkundig. In den übrigen Ländern der Gemeinschaft ist es kaum weniger akut und erklärt hinreichend die Schwierigkeiten, denen sie in ihrer Forschungspolitik begegnen.

Angesichts dieser Lage dürfte eine gemeinsame Forschungspolitik der Mitgliedsländer das einzig wirksame Heilmittel darstellen. Sie würde voraussetzen, daß die Hauptziele der Forschungsanstrengungen gemeinsam festgelegt werden und daß die Frage, ob ihre Verwirklichung auf dem Wege über gemeinschaftliche oder über nationale Aktionen erfolgen soll, im wesentlichen nach Zweckmäßigkeitskriterien (Umfang des Vorhabens und leichtere Durchführung) entschieden wird.

Eine solche Perspektive mag noch als verfrüht erscheinen, und zwar wegen einer Vielzahl von Gründen, die sowohl politischer Natur sind (Schwierigkeit, die wesentlichen Ziele gemeinsam zu definieren, Ungenauigkeit der Kriterien des gemeinsamen Interesses, mit dem diese Ziele zu begründen sind), als auch psychologischer (ungenügend vorbereitete Gewohnheiten und Mentalitäten) und technischer Art (derzeitige Unzulänglichkeit des Apparats zur Vorbereitung der Entscheidungen). Von großer Bedeutung ist hier im übrigen die Herstellung enger Beziehungen zwischen den Unternehmen und den Universitäten der verschiedenen Länder der Gemeinschaft.

Dieses Ziel könnte jedoch schrittweise erreicht werden, wobei dafür zu sorgen ist, daß sich die nationalen Prioritäten zunächst miteinander vertragen und anschließend nach Bedarf ergänzen oder decken.

In diesem Sinne wäre es wünschenswert, daß die Mitgliedsländer

— sich bemühen, die Grundzüge einer Politik selektiver Interventionen im Bereich der Forschung und Entwicklung herauszuarbeiten,

— Leitlinien und gemeinsame Aktionen auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit entwickeln.

KAPITEL III
Die selektiven Maßnahmen zugunsten der Forschung

Die rasche Entwicklung der Forschung und der Technologie erfordert es, daß jedes Land — zumindest zur Bestimmung der öffentlichen Finanzierungen — unter Berücksichtigung der Entschlüsse seiner Partner und Konkurrenten in der Welt seine Leitlinien auf längere Sicht festlegt. Für jedes der Länder besteht das Problem somit — ohne den wissenschaftlichen und technologischen Austausch herkömmlicher Art, der den allgemeinen Rahmen der Forschung bildet, in Frage zu stellen — in der Bestimmung der Gebiete

— der intensiven Anstrengungen,

— der begrenzten Aktionen,

— ohne Aktionen.

Jede dieser Optionen kann aus isolierten oder abgestimmten nationalen Entscheidungen hervorgehen.

Insoweit als eine Politik der gezielten Maßnahmen zugunsten der Forschung und Entwicklung einen wesentlichen Teil der Politik auf technologischem und industriellem Gebiet darstellt, müßten die Mitgliedsländer sich bemühen, progressiv und gemeinsam die einzelnen Elemente zu bestimmen:

— Festlegung der Prioritäten und Kriterien für die Intervention,

— Bestimmung des Instrumentariums, das geeignet ist, den Erfolg der angestrebten Maßnahmen nicht nur im Hinblick auf die betroffenen Sektoren, sondern auch auf die gesamte wirtschaftliche und wissenschaftliche Tätigkeit zu gewährleileisten,

— eine allgemeine Konzeption für die den unterschiedlichen Bedürfnissen angepaßten Interventionsmodalitäten.

Die nachstehend zu diesen Punkten gegebenen Leitlinien sind ein erster Versuch; sie müssen später entwickelt und präzisiert werden. Wie auf den folgenden Seiten betont wird, sind diese Maßnahmen nämlich von unterschiedlicher Bedeutung, je nachdem ob sie die von der Industrie betriebene oder die in anderen Zentren durchgeführte Forschung betreffen. Im einzelnen wären ihre Auswirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen in einem Zeitpunkt zu untersuchen, in dem es für die Länder — auf ver-

schiedenen Gebieten — schon nicht mehr darum geht, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sondern sie in die für die Förderung des Wachstums geeignete Richtung zu lenken. [1])

I. Definition der Prioritäten

Die Anwendung gezielter Maßnahmen auf die angewandte und die Grundlagenforschung setzt die Festlegung von Prioritäten und die Anwendung bestimmter Entscheidungskriterien voraus.

Hier geht es nicht mehr um Prioritäten, die den Forschern oder den Unternehmen als reine Information für die Zukunft und als Mittel der allgemeinen Förderung vorgeschlagen werden (vgl. Kapitel I), sondern nur um Prioritäten, die von den verantwortlichen öffentlichen oder privaten nationalen Stellen bei der Aufgliederung ihrer Interventionen zugunsten der Forschung angewandt werden.

Für die Anwendung der Kriterien sind zwei Wege denkbar:

In der Regel liegt die Initiative bei den Forschern und der Industrie. Hier sollen die Prioritäten eine sinnvolle Auswahl unter den vorgeschlagenen Projekten ermöglichen. Diese Lösung entspricht vollauf der fundamentalen Notwendigkeit, Dynamik und Initiative von Industrie und Wissenschaft zu fördern.

Eine Ausnahme bilden jedoch die großen technologischen Projekte, die direkt von Regierungsmaßnahmen abhängen, da sie von diesen unmittelbar ausgelöst werden. Die Prioritätskriterien beeinflussen in diesem Fall unmittelbar die Initiative des Staates.

Der deutliche Unterschied, der zwischen diesen beiden Prioritätsbegriffen besteht, darf jedoch nicht zu einer zusammenhanglosen Entwicklung auf Gebieten führen, für die sie jeweils gelten. Das wesentliche Problem liegt darin, daß die Festlegung der Prioritäten und die Entscheidung auf der Basis einer Gesamtübersicht über die langfristige Entwicklung auf wissenschaftlichem und technischem Gebiet und die spezifischen Möglichkeiten eines jeden Landes vorgenommen werden.

Es ist somit unerläßlich, daß die Mitgliedsländer sich progressiv diesen Gesamtüberblick verschaffen, ohne den sie die Wirksamkeit ihrer Aktionen aufs Spiel setzen. Eine wissenschaftliche oder technische Aktion trägt nämlich erst nach frühesten vier bis fünf Jahren (bei der Grundlagenforschung sehr viel später) Früchte und müßte daher unter Berücksichtigung des langfristigen Bedarfs beschlossen werden.

Die Anwendung eines solchen Prinzips ist schwierig. Die europäischen Länder neigen dazu, die großen Leitlinien im Bereich der Forschung nicht auf der Grundlage autonomer Entscheidungen, sondern in vielen Fällen als Reaktion auf von den größeren Mächten getroffene Entscheidungen festzulegen, so daß sie weder die Zeit noch die Möglichkeit haben, andere, vielleicht ebenso vielversprechende Richtungen zu erkunden. In den derart gewählten großen Forschungsgebieten zielten ihre besonderen Aktionen darauf hin, einmal die von ihren Vorläufern offengelassenen Lücken zu erforschen, zum anderen die von diesen bereits betriebenen Forschungsarbeiten (Weltraum) zu wiederholen. Bedeutet der zweite dieser Wege eine offensichtliche Verschwendung von Mitteln (soweit er nicht den Zweck hat, ein Monopol zu brechen), so wird der erste häufig durch die Dynamik der größeren Länder in Frage gestellt (z. B. Projekt Concorde), da letztere in der Lage sind, die Lücken durch größere, besser organisierte und raschere Anstrengungen auszufüllen.

Ohne Zweifel dürfte eine langwierige Aktion, die sowohl auf der Entwicklung vorausschätzender Untersuchungen auf technologischer und wirtschaftlicher Ebene als auch auf dem Einsatz schlagkräftiger politischer und administrativer Verfahren beruht, eine zunehmende Befreiung aus diesem zu systematischen Prozeß des Vergleichens ermöglichen, der für die Dynamik der Unternehmen wie für die Arbeitsfreude der Forscher psychologisch schädlich ist. Bis zur Durchführung einer solchen Aktion ist es notwendig, unter Berücksichtigung der derzeitigen Grenzen nationale Prioritäten festzulegen und sie soweit wie möglich abzustimmen.

a) Prioritäten bei der Wahl der Bereiche

Die vorrangigen Bereiche müßten unter Berücksichtigung zweier sich ergänzender Kriteriengruppen festgelegt werden.

Kriterien technologischen Charakters unter Zugrundelegung der dem betreffenden Bereich innewohnenden Bedeutung im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung

— „zwangsläufige" Durchgangsstationen für die künftige Entwicklung (z. B. Elektronenrechner),

— Forschungsbereiche, die wegen des Umfangs der Innovationen, die sie in den Sektoren mit bedeutendem wirtschaftlichen Bedarf ermöglichen würden, besonders vielversprechend sind (neue Verkehrssysteme, Meeresforschung),

— technologische Gebiete, die durch die Vielfalt der geförderten wissenschaftlichen Disziplinen gekennzeichnet sind (Weltraumforschung, Meeresforschung).

Kriterien wirtschaftlichen Charakters im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit auf kürzere Sicht.

Würde der Wille, den technologischen Rückstand gegenüber den Vereinigten Staaten zu verringern, nur von Sektor zu Sektor beurteilt und würden die durchzuführenden Aktionen nur aufgrund dieser Untersuchung bestimmt, so würden die Ergebnisse sehr rasch enttäuschen. *Der Umschwung kann nur zum Tragen kommen*, wenn er unter Berücksichtigung der spezifischen Möglichkeiten der europäischen Länder auf jedem Gebiet *als Ganzes geplant wird.*

Unter diesem Gesichtspunkt müßte zum Beispiel ein Sektor, in dem mehrere Länder der Gemein-

[1]) Die Gruppe verweist auf die diesbezüglichen „Leitlinien der Gruppe" „Sektorale Strukturpolitik" des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik.

schaft einen Vorsprung haben, als vorrangig angesehen werden, wenn seine Wachstumsaussichten günstig sind; ein rückständiger Sektor verdiente nur dann eine Unterstützung, wenn sein eigenes Potential (an Forschern und an Dynamik) einen raschen Aufstieg erwarten läßt.

b) Prioritäten bei der Auswahl der Begünstigten

Die gezielten Maßnahmen müßten so ausgerichtet werden, daß sie die Bildung von Spitzeneinheiten im Bereich der europäischen Forschung und Technologie unterstützen, die in der Lage sind, sowohl die optimale Auswirkung der ihnen zuteil werdenden Förderungen zu gewährleisten, als auch einen richtungweisenden und mitreißenden Einfluß auf die anderen Einheiten auszuüben.

Bei den Universitäten würde dieses Prinzip darauf abzielen, die bewilligten Mittel fortschreitend dadurch zu differenzieren, daß zwischen einem „Existenzminimum" des Forschers und einem zusätzlichen, mehr selektiv festgesetzten Betrag unterschieden wird. Dies würde zur Spezialisierung und Konzentration der Forschung, aber auch zu einem stärkeren Wettbewerb zwischen den Universitäten anregen.

Für die Industrie müßte die Anwendung dieses Prinzips auf die öffentlichen Aufträge und Verträge beschränkt werden. Die Einhaltung strikter Wirkungs- und Leistungskriterien bei Auftragsvergabe und Vertragsabschluß dürfte weitgehend zur Bildung von führenden Einheiten beitragen, wenn diese Kriterien so entwickelt werden, daß sie der Qualität der eigenen Bemühungen der Geförderten im Bereich der Forschung und Innovation Rechnung tragen.

c) Notwendigkeit einer insgesamt ausgewogenen Auswahl

Bei der Festlegung vorrangiger Aktionen muß ein Gleichgewicht in der Aufteilung der Gesamtleistungen auf Grundlagenforschung, angewandte Forschung und Entwicklung gewahrt bleiben.

Dieses Gleichgewicht müßte sowohl bei den Gesamtausgaben als auch bei den spezifischen Gebieten und Aktionen gewährleistet werden, damit Wissenschaft, Technologie und Wirtschaft sich gegenseitig unterstützen.

d) Abstimmung auf Gemeinschaftsebene

Die Wettbewerbsbedingungen im Gemeinsamen Markt führen, wenn die Leitlinien allein im nationalen Rahmen festgelegt werden, zu kostspieligen und oft anfechtbaren Überbietungen der Maßnahmen der einzelnen Länder untereinander. Überdies wäre es auf manchen Gebieten möglich, der Beschränkung der Mittel durch den Übergang von der nationalen zur gemeinschaftlichen Ebene abzuhelfen. Diese beiden Gründe rechtfertigen hinreichend eine gemeinschaftliche Abstimmung der Prioritäten. Sie würde, da sie eine gegenseitige Unterrichtung der Länder über die Ausrichtung der Forschung gewährleistet, die Aufstellung und Anwendung nationaler Prioritäten erleichtern und darauf abstellen, sie allmählich zu harmonisieren.

In diesem Sinn müßte die gemeinschaftliche Abstimmung eher gleichzeitig mit der Festlegung der nationalen Prioritäten erfolgen als nach ihr.

Im Bereich der industriellen Forschung würde sie darauf hinzielen, die sich aus den Beihilfen für die Forschung eventuell ergebenden Wettbewerbsverzerrungen auf ein Minimum zu verringern und die Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen in der Gemeinschaft auf diesem Gebiet zu erleichtern.

Im Bereich der Hochschulforschung würde sie eine gegenseitige Unterrichtung über die in Arbeit befindlichen Projekte fördern und die Wege für eine Arbeitsteilung im Gemeinschaftsrahmen ebnen.

II. Das Instrumentarium

Die gezielte Förderung kann sich auf eine recht weite Skala von Verfahren stützen, die auf den (gegebenenfalls kombinierten) Grundsätzen

- der direkten Verwaltung durch öffentliche Laboratorien oder Dienste,
- des Vertrages über Lieferungen oder Leistungen (öffentliche Aufträge, Forschungsverträge),
- der Versicherung (Forschungsversicherung),
- der Subvention

beruhen.

Nach einer Untersuchung der Tragweite und der Wirksamkeit der einzelnen Verfahren wird es zweckmäßig sein, eine Gesamtkonzeption für ihre Anwendung vorzuschlagen.

a) Gezielte Maßnahmen im Rahmen der Zuständigkeit des Staates

Die *direkte Verwaltung* der Forschungszentren durch die *Regierung* tritt in zwei Fällen in Erscheinung: erstens bei Zentren im Rahmen der öffentlichen Dienste, die technische Aufgaben ausüben (Landesverteidigung, Straßen, Fernmeldewesen); zweitens — noch nicht ganz so lange — bei der Verwaltung der großen Projekte oder Programme, die im wesentlichen vom Staat finanziert werden (Atomforschung).

Die Forschungsarbeiten in diesen Zentren sind recht oft auf die angewandte Forschung spezialisiert oder betreffen relativ enge Gebiete. Sie stellen im allgemeinen nur einen Bruchteil des gesamten Forschungsprogramms des für sie zuständigen Ministeriums dar; die übrigen Teile des Programms werden den Universitäten oder der Industrie übertragen. Der Anteil variiert im übrigen je nach Land und Forschungsbereich erheblich.

Der Rückgriff auf solche Zentren bietet zahlreiche Vorteile: die für sie zuständigen Ministerien verfügen über ein direkt kontrolliertes Instrument, um ihren Forschungsbedarf zu befriedigen, und haben Vorrang bei der Aufstellung der Arbeitspläne. Außerdem liefern diese Zentren den Dienststellen des Staates nützliche Erfahrungen für die Auftragsvergabe nach außen (Erstellung von Spezifikationen und Kostenberechnungen) und stellen ihnen für die

Ausarbeitung von Programmen und Schätzungen ihrer Ergebnisse ein kompetentes und erfahrenes Personal zur Verfügung. Schließlich können sie bei neuen Methoden oder Anlagen Demonstration und Versuch übernehmen.

Es ist von großer Bedeutung, daß die Forschungsarbeiten der betreffenden Ministerien nicht auf diese Laboratorien konzentriert werden. Der Wettbewerb mit externen Laboratorien kann für die Erhaltung ihrer Dynamik unerläßlich sein. Andererseits müßten die Laboratorien für die Behördenforschung die Mitteilung des Bedarfs ihrer Ministerien und ihrer eigenen Erfahrung, z. B. durch die Weitervergabe von Aufträgen an die Industrie und die Universitäten erleichtern (insbesondere in bezug auf die Forschung an großen Projekten).

Schon nach der Art der Forschungen sind Wettbewerbsverzerrungen durch diese unter direkter staatlicher Verwaltung stehenden Laboratorien praktisch ausgeschlossen. Da es sich um öffentliche Einrichtungen handelt, eignen sie sich besonders gut für eine Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinschaft.

Staatsaufträge für technisch hochentwickelte Ausrüstungsgüter können sich vom Prototyp bis zur Serienfertigung erstrecken. Sie dienen vor allem dazu, den unmittelbaren Bedarf des Staates bei kostspieligen Projekten (Landesverteidigung, Satelliten usw.) zu decken. Den ausführenden Unternehmen bieten sie eine Garantie gegen die mit der Forschung verbundene Unsicherheit dadurch, daß ein Komplex von Aufgaben zu Forschung, Entwicklung und gegebenenfalls Produktion zu einem einzigen Vertrag verbunden werden.

Gleichzeitig gestatten es Staatsaufträge, die vielschichtigen und oft mehrere Disziplinen umspannenden Arbeiten mit einem zentralen Ziel unter Leitung des Staates oder eines federführenden Unternehmens zu harmonisieren und eng zu koordinieren. Die Bestellung eines Prototyps hat sich in den USA als eines der mächtigsten Instrumente zur Anregung der Forschung, zur wirksamen Planung in den ausführenden Unternehmen und zu einer integrierten Entwicklung der Grundlagen- und Industrieforschung (und damit zur Förderung einer engeren Verbindung zwischen Universität und Industrie) erwiesen.

Den öffentlichen Aufträgen sind jedoch auch gewisse Grenzen gesetzt. Grundsätzlich können sie nur bei direkten Lieferungen an den Staat Anwendung finden, die sich auf größere Vorhaben beziehen. ferner kommen dabei recht vielschichtige Koordinierungsverbindungen zum Zuge, die ein sehr qualifiziertes wissenschaftliches und technisches Personal und einen geeigneten Verwaltungsapparat erfordern. Sie können nur dann angewandt werden, wenn sich die angestrebten Ergebnisse genau bestimmen lassen. Die Qualität der von ihnen ausgehenden Impulse hängt weitgehend von der der Verwaltungsstrukturen und -verfahren ab.

Diese beiden Hauptformen einer gezielten Intervention im Rahmen der normalen administrativen Zuständigkeiten sind im allgemeinen mit Verträgen (Forschungs- oder Entwicklungsverträge) verbunden, mit deren Hilfe ein Teil der Forschungsarbeiten weitervergeben werden kann. Der Einsatz solcher Verträge gehört dann zu der Gesamtaktion der verwaltenden Stelle. Es wurde bereits darauf hingewiesen, welche Vorteile er im Hinblick auf die Gesamtförderung und die Verbreitung der Kenntnisse bietet.

b) Gezielte Maßnahmen im allgemeinen Interesse der Forschung

Außerhalb seiner normalen Zuständigkeit interveniert der Staat im wesentlichen durch Aufträge oder Subventionen (zwischen diesen beiden klassischen Interventionstypen sind je nach der Großzügigkeit bei der Berechnung der vertraglichen Gegenleistungen und je nach den Bedingungen für die Gewährung der Subventionen zahlreiche Zwischenlösungen denkbar).

Auf dem Gebiet der Forschung besteht die Gegenleistung für die *vertragliche* öffentliche Finanzierung grundsätzlich aus dem Eigentum an den geistigen Ergebnissen, die zu wirksamer Nutzung im Umlauf gebracht werden müssen. Die Skala der Anwendungsmöglichkeiten von Verträgen ist viel größer als die der öffentlichen Aufträge und kann auch Vorhaben mit ungewisseren oder entfernteren Nutzungsmöglichkeiten und geringeren Ausmaßen umfassen.

Dieses System ist gewiß von erheblicher Bedeutung bei den Universitäten, wo es (was in den Vereinigten Staaten oft der Fall ist) eine Möglichkeit darstellen kann, die Grundfinanzierung durch einen Wettbewerbsanreiz zu ergänzen.

Der Industrie gegenüber kann es als Anreiz vor allem dann in Betracht gezogen werden, wenn es mit einer Teilfinanzierung der Vorhaben durch die Unternehmen einhergeht. Um insbesondere Wettbewerbsverzerrungen zwischen Firmen auszuschalten, hat Frankreich dieses System im Rahmen „konzertierter Aktionen" angewandt, in denen Industrie und Forschung der betreffenden Bereiche zusammengeführt werden. Die Themen und die Vertragspartner können entweder auf Vorschlag der Regierung aus einer Themenliste, die nach Rücksprache mit der Industrie aufgestellt wird, oder auf Vorschlag der Unternehmen mit anschließender eingehender Prüfung des technologischen Nutzens des Vorhabens gewählt werden [1]). Einige Probleme stellen sich jedoch bei der Nutzung der Ergebnisse und der Kontrolle der Ausführung.

Die *einfache Subvention* ist die Grundlage für die Finanzierung der Forschung der Universitäten (wo es eine Selektion kaum gibt). Bei der industriellen Forschung kann sie nicht direkt zugunsten der Unternehmen angewandt werden, doch ist sie zur Förderung der Forschung in Wirtschaftsinstituten oder Forschungsverbänden (vor allem für kleine und mittlere Unternehmen) geeignet. Die Niederlande und Großbritannien haben hiermit offenbar

[1]) Im V. französischen Plan sind für den Zeitraum 1966 bis 1970 für konzertierte Aktionen 600 Millionen NF vorgesehen.

recht günstige Erfahrungen gemacht; in Frankreich wurden kürzlich ähnliche Maßnahmen in kleinerem Rahmen zugunsten von Vertragszusammenschlüssen kleiner und mittlerer Unternehmen getroffen.

Forschungsverträge (vom Typ „konzertierte Aktion") und Subventionen spielen somit bei der industriellen Forschung eine ergänzende Rolle. Durch die Subventionen sollen vor allem die Schwierigkeiten bei der Finanzierung der Forschung in bestimmten Bereichen und bei bestimmten Unternehmensarten ausgeglichen und deren Nachteile gemildert werden. Dieser Ausgleich ist durch seine Zielsetzung mit den allgemeinen Förderungsmaßnahmen verbunden, erstreckt sich jedoch nur selten auf Forschungen, die an der Spitze des Fortschritts stehen, da die Unternehmen oft davor zurückschrecken, die am unmittelbarsten mit ihrer künftigen Expansion verbundenen Arbeiten gemeinsamen Laboratorien zu übertragen. Andererseits können Forschungsverträge eher in den Bereichen Anwendung finden, in denen sich bedeutende Innovationen durchsetzen. Ihre Anwendung macht jedoch eine schärfere Beurteilung des Wertes der unterbreiteten Vorschläge erforderlich.

Maßnahmen zugunsten der *Entwicklung* werfen wegen der damit verbundenen höheren Kosten und der Nähe der kommerziellen Absatzmöglichkeiten heiklere Probleme auf. Bei der Festlegung des Betrags der Intervention und ihrer Einzelheiten muß — im Gegensatz zur Forschung — der voraussichtliche Umsatz und Gewinn berücksichtigt werden. Nachdem die einfache Subvention nicht in Frage kommt, können folgende zwei Systeme Anwendung finden:

a) die *Beihilfen,* die bei erfolgreichem Abschluß der Arbeiten zurückzuzahlen sind. Hierbei handelt es sich um Darlehensverträge, deren Kapital- und Zinsendienst nur dann fällig wird, wenn das Vorhaben zu Ergebnissen führt, die tatsächlich kommerziell ausgewertet werden. Dieses System wird seit einigen Jahren in Großbritannien (National Industrial Research Corporation) und seit kurzem auch in Frankreich (Fonds d'Aide au Développement [1]) angewandt. Es setzt eine Kontrolle über die Verwendung der ausgeliehenen Mittel voraus, die bei den Darlehensnehmern auf Ablehnung stoßen kann. Das englische Experiment hat offenbar zu recht zufriedenstellenden Ergebnissen geführt.

b) die *Versicherung* gegen die Risiken der Entwicklungsforschung. Dieses System unterscheidet sich insofern wesentlich von dem ersten, als die Unternehmen das Kapital nicht zu Beginn, sondern erst dann erhalten, wenn der Mißerfolg feststeht. Es ermöglicht eine weiter gestreute Aktion, da mit einem gegebenen Mittelvolumen eine größere Zahl von Vorhaben finanziert werden kann, und kommt vor allem auch für Unternehmen mittlerer Größe in Betracht. Insgesamt dürfte es jedoch Vorhaben mit geringeren Risiken entsprechen als die Beihilfe zur Entwicklung.

[1]) Im V. französischen Plan sind hierfür 700 Millionen NF vorgesehen.

c) *Allgemeine Bemerkungen zu den gezielten Maßnahmen*

Gezielte Maßnahmen können nur unter folgenden zwei Voraussetzungen erfolgreich sein:

a) Bei der öffentlichen Hand muß eine Stelle bestehen, die sowohl die allgemeine fachliche Kompetenz besitzt, um den relativen Nutzen der einzelnen geprüften Vorhaben beurteilen zu können, als auch die erforderliche Autorität, um ihre Entscheidung bei den verschiedenen Fachdienststellen durchzusetzen. Diese Voraussetzung gilt sowohl für die Maßnahmen, die im allgemeinen Interesse der Forschung liegen (für die dieses Organ unmittelbar zuständig sein müßte), als auch für Maßnahmen, die in den Aufgabenbereich der einzelnen Fachbehörden fallen (und bei denen dieses Organ eine beratende oder koordinierte Rolle spielt).

b) Bei den Interventionen zugunsten der Entwicklung hingegen — deren Ziel im wesentlichen die Risikodeckung oder -verteilung und die Förderung der Unternehmerinitiative ist — sollten die Verwaltung der Mittel und die Entscheidungen über ihre Verwendung einem Organ übertragen werden,
   - — das eine echte Autonomie der öffentlichen Hand und den Unternehmen gegenüber besitzt,
   - — das in ständiger Verbindung mit den Regierungsstellen steht, die mit der Ausarbeitung der nationalen Wissenschaftspolitik beauftragt sind,
   - — das die Aufgabe hat, bei diesen Dienststellen die Interessen der Unternehmen zu vertreten.

   In den Vereinigten Staaten und in Großbritannien existieren verschiedene solcher Organe. Das Studium ihrer Arbeitsweise und die Beurteilung ihrer Wirksamkeit könnten für die europäischen Länder nützliche Informationen liefern.

III. Auf dem Weg zu einer Gesamtkonzeption im Bereich gezielter Maßnahmen

Das selektive Instrumentarium weist von Land zu Land, selbst innerhalb der Gemeinschaft, erhebliche Unterschiede auf. Zahlreiche (institutionelle, psychologische und sonstige) Faktoren beeinflussen seine Wirksamkeit. Die für die nationale Wissenschaftspolitik Verantwortlichen müssen die verschiedenen Formen der Aktion noch prüfen und erproben, und es kann sich deshalb nicht darum handeln, eine Einheitslösung vorzuschlagen.

Aufgrund der Bedingungen des internationalen Wettbewerbs und des Beispiels der USA ist jedoch anzunehmen, daß die Förderung der Forschung eine Gesamtkonzeption bei den gezielten Maßnahmen voraussetzt.

Zunächst erscheint es wünschenswert, daß jedes Land über ein Instrumentarium verfügt, das ihm die Möglichkeit bietet, gegebenenfalls entweder auf der

Ebene der Forschung oder auf der Ebene der Entwicklung oder durch öffentliche Aufträge auf der Ebene des Marktes einzugreifen.

Diese Instrumente würden innerhalb eines allgemeinen Rahmens eingesetzt, der aus folgenden Elementen besteht:

— Großprojekte, die auf die wichtigsten langfristigen technologischen Entscheidungen ausgerichtet sind. Die Grundlage dieser Vorhaben würde in erster Linie der Kauf neuer technologischer Erzeugnisse bilden, wobei sowohl staatliche Aufträge als auch Forschungsverträge Anwendung finden würden. Hierbei sollte die Weitervergabe von Verträgen an die Industrie und Universitäten systematisch genutzt werden, damit tatsächlich ein Anreiz auf die gesamte Forschung ausgeübt wird.

— Maßnahmen mittleren Umfangs zugunsten industrieller Vorhaben, die langfristige und riskante Investitionen in einem neuen Bereich mit sich bringen. Beihilfen für Entwicklung und Forschungsverträge sind hier am ehesten geeignet.

— Die Gewährung einfacher Subventionen sollte im Bereich der Industrie auf die Unterstützung der kooperativen Forschung begrenzt werden.

Mit einer solchen Konzeption ließen sich in jedem einzelnen Land die verschiedenen gezielten Maßnahmen bestimmen und ihre jeweilige Aufgabe präzisieren. Ihre Fortsetzung sollte sie in einer Einrichtung zur *Gegenüberstellung zwischen den Mitgliedsländern* finden, durch die die Abstimmung der Prioritäten ergänzt würde. Eine solche Einrichtung zur Gegenüberstellung hätte zwei Aufträge:

— Im Rahmen der Wirtschaftsunion müßte sie schrittweise die gemeinsamen Maßstäbe für solche Forschungsbeihilfen festlegen, die die Wettbewerbsbedingungen beeinflussen könnten.

— Im Hinblick auf eine gemeinsame Forschungs- und Technologiepolitik würde sie darauf abzielen:

  — Vorhaben mittleren Umfangs, die in zwei oder mehr Ländern geplant sind, zusammenzufassen und damit die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen verschiedener Staatsangehörigkeit bei der Forschung und vor allem der Entwicklung zu fördern;

  — nach Möglichkeit für eine Zusammenarbeit bei Großprojekten zu suchen — entweder dadurch, daß ein ursprünglich auf nationaler Ebene geplantes Vorhaben auf mehrere Länder ausgedehnt wird oder ein neues, aus einer gemeinsamen Initiative erwachsendes Vorhaben in Angriff genommen wird.

Diese Vorschläge sind noch sehr allgemeiner Natur. Um sie zu präzisieren, müßten eingehende Untersuchungen über den Mechanismus der verschiedenen gezielten Maßnahmen angestellt werden.

KAPITEL IV

Die Voraussetzungen und Perspektiven für eine Politik der Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem und technischem Gebiet

Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsländern mittels gemeinsamer oder koordinierter Aktionen müßte das wesentliche Antriebselement einer gemeinsamen Forschungspolitik darstellen. Als natürliche Fortsetzung der auf nationaler Ebene in Betracht gezogenen gezielten Maßnahmen ist sie von entscheidender Bedeutung für die Orientierung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung der Mitgliedsländer, die allzu oft an die Grenzen ihrer eigenen Möglichkeiten stoßen.

Diese Zusammenarbeit besteht im übrigen bereits in verschiedenen Gremien. Seit Ende des Krieges hat sie eine sehr rasche Entwicklung in einem nahezu spontanen Prozeß und unter dem Druck sehr verschiedener Initiativen und Interessen erfahren.

Sie erfordert gegenwärtig einen beachtlichen Prozentsatz der öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung. Aber wenn aller Wahrscheinlichkeit nach in naher Zukunft die Zusammenarbeit noch verstärkt werden soll, müßte sie auf eine für die beteiligten Länder befriedigendere Grundlage gestellt werden. In dieser Hinsicht ist es wichtig, daß gründliche Überlegungen über die möglichen Themen einer Zusammenarbeit angestellt werden, damit die Wahl in ein Gesamtbild eingefügt und eine wirkungsvolle Durchführung im einzelnen festgelegt werden kann. Die Prüfung der gegenwärtigen Lage, die sich aus ersten Versuchen und auch dem unvermeidlichen blinden Testen ergibt, ist ein unentbehrlicher Ausgangspunkt.

ABSCHNITT I

Die derzeitige Situation

Die Länder der Gemeinschaft widmen augenblicklich 8 % bis 30 %[1] ihrer öffentlichen Forschungsausgaben internationalen Aktivitäten (im allgemeinen im europäischen Rahmen). Diese seit etwa zehn Jahren regelmäßig gestiegenen Prozentsätze sind im wesentlichen für die Verwirklichung großer Projekte auf dem Gebiet der Kernforschung, der Luftfahrttechnik und der Weltraumforschung bestimmt.

Die sich damit vollziehende Bewegung löst einen tiefgreifenden Wandel in den internationalen wissenschaftlichen und technischen Beziehungen aus.

Im wissenschaftlichen Bereich hat sich die Zusammenarbeit vom herkömmlichen Kontakt und Informationsaustausch bis zur Schaffung internationaler Forschungszentren erweitert. Die steigenden Kosten der Forschungsausrüstungen haben den nationalen Behörden ernste Finanzierungsprobleme gestellt.

[1]) 30 % für Luxemburg

Tabelle 1

Höhe der öffentlichen Ausgaben für Zusammenarbeit

Land		Gesamtbetrag (Millionen $)	in % der öffentlichen Ausgaben für F-E	in % der nationalen Ausgaben für F-E	Anteil am Gesamtbetrag *) des Kernenergiesektors in %	des Raumfahrtsektors in %	des Luftfahrtsektors in %
		1	2	3	4	5	6
Bundesrepublik Deutschland	1964	(100)	*(10,2)*	*(5)*	*(25)*	*(13)*	
Frankreich	1965	150	*10,5*	*7*	*28*	*14*	*46*
Italien	1965	34	*19*	*9,4*	*78*	*22*	—
Niederlande	1964	12	*7,6*	*3,1*	*70*	*28*	—
Belgien	1964	14	*19*	*6,8*	*79*	*13,5*	—
Luxemburg	1964	0,2	*31,3*	*3,9*	*100*	—	—

*) Die Zahlen ohne Klammern wurden von den Mitgliedsländern geliefert; die Zahlen in Klammern wurden vom Sekretariat nach den Berichten oder Budgets der betreffenden internationalen Organisationen und den Untersuchungen der OECD (Internationales statistisches Jahr — Dok. SP (67) 4) berechnet.

Der Verzicht auf bestimmte kostspielige Ausrüstungen konnte die Unterentwicklung der entsprechenden Forschungszweige, ja sogar die beschleunigte Abwanderung der Wissenschaftler bedeuten. Die multinationale Zusammenarbeit erschien somit als Abhilfe, die darin besteht, daß ein gemeinsames Werkzeug (CERN [1]) für die Hochenergiephysik, ESRO [2]) für die Weltraumforschung) geschaffen und ein gemeinsames Programm zur Anwendung dieses Werkzeugs aufgestellt wird.

Im Bereich der Technologie war der Wandel noch einschneidender. Da sie mit der produktiven Arbeit eng verbunden ist, ist die technologische Forschung den Interessen und Rechten des Unternehmens oder der Regierung untergeordnet, die ihre Durchführung veranlassen.

Im allgemeinen entstand die Zusammenarbeit auf technologischem Gebiet zwischen den Ländern spontan auf dem Wege des Austausches (Warenhandel, Lizenzgeschäfte, internationale Direktinvestitionen) und ermöglichte somit die Verbreitung der technischen Verfahren. Die neueren Abkommen auf technologischem Gebiet gehen sehr viel weiter, denn sie schließen die Regierungen und Unternehmen verschiedener Länder zu einer gemeinsamen Aktion für die Entwicklung oder Herstellung von Prototypen oder neuen Produkten zu kommerziellen Zwecken (französisch-britische oder französisch-britisch-deutsche Luftfahrtprojekte) oder mit rein technologischen Zielen (ELDO) [3]) bei Kostenteilung zusammen.

Ohne die Bedeutung anderer Formen der Zusammenarbeit zu unterschätzen, müssen der Beurteilung der gegenwärtigen Lage in Europa notwendigerweise diese großen gemeinsamen Vorhaben zugrundegelegt werden, die die nationalen Budgets stark belasten und einen entscheidenden Anreiz auf die Forschung im allgemeinen haben können.

A. Die gegenwärtige Ausrichtung der großen Vorhaben

Die von den europäischen Ländern gegenwärtig eingeleiteten gemeinsamen Aktionen zeigen drei Hauptmerkmale:

1. Diese Aktionen sind auf drei große Bereiche konzentriert

a) In der *Kernforschung* wurden die ersten gemeinsamen Aktionen in Angriff genommen (1957 Gründung der ENEA). Dieser Sektor hat mit Ausnahme Frankreichs in allen Mitgliedsländern der EWG noch immer den größten Anteil an den Ausgaben für internaternationale wissenschaftliche Zusammenarbeit (70 % bis 80 % in Italien, Belgien und den Niederlanden, 100 % in Luxemburg). Die in diesem Sektor geschaffenen drei

[1]) Organisation européenne pour la recherche nucléaire — Europäische Organisation für kernphysikalische Forschung

[2]) Organisation européenne de recherches spatiales (European Space Research Organisation) — Europäische Organisation zur Erforschung des Weltraums

[3]) Europäische Organisation für die Entwicklung und den Bau von Raumfahrzeugträgern (European Launcher Development Organisation)

europäischen Organisationen haben 1963 154 Millionen Dollar verausgabt [1]).

Euratom (die Europäische Atomgemeinschaft, die die sechs Mitgliedsländer der EWG umfaßt) erstrebt im Rahmen eines gemeinsamen Programms, das in den ihm unterstehenden Forschungszentren und mittels Forschungsverträgen durchgeführt wird, im wesentlichen die Entwicklung der angewandten Forschung und der industriellen Nutzung der Kernenergie (Gesamtbudget 1965: 98,3 Millionen Dollar [2])).

Die Europäische Kernenergie-Agentur (ENEA, die die 18 europäischen Mitgliedsländer der OECD umfaßt) hat die Aufgabe, die nationalen Programme der Mitgliedsländer auf dem Gebiet der angewandten Kernforschung, der Erzeugung von Kernenergie und der Verwendung der Kernenergie für friedliche Zwecke zu vergleichen und zu harmonisieren (1963: 0,5 Millionen Dollar). Sie hat außerdem drei gemeinsame Projekte geschaffen, an denen mehrere Mitgliedsländer beteiligt sind: zwei Forschungsreaktoren (Halden und Dragon) und eine Fabrik zur Aufbereitung bestrahlter Kernbrennstoffe (Eurochemic) (Gesamtausgaben für diese drei Unternehmen: etwa 80 Millionen Dollar im Jahre 1964).

Die Europäische Organisation für kernphysikalische Forschung (CERN) ist eine von 13 Ländern zur Errichtung und Nutzung gemeinsamer Laboratorien für die Grundlagenforschung auf dem Gebiet der Hochenergiephysik gegründete Vereinigung (ein 600 MeV-Synchro-Cyclotron und ein 28 GeV-Protonen-Synchrotron). Gesamtausgaben 1963: 22 Millionen Dollar, 1965: 35 Millionen Dollar.

Der Beitrag der EWG-Länder macht bei diesen beiden Organisationen jeweils 56 % bis 60 % des Gesamtbudgets aus.

b) Die erst in jüngster Zeit entwickelte Zusammenarbeit in der *Weltraumforschung* verzeichnet gegenwärtig ein rasches Ansteigen der Ausgaben, die 1965 etwa 100 Millionen Dollar erreichten.

Die Europäische Organisation für Entwicklung und Bau von Raumfahrzeugträgern (7 Länder, unter ihnen das Vereinigte Königreich und 5 EWG-Länder, Gesamtausgaben: 82,7 Millionen Dollar im Jahre 1965) wurde 1960 zum Bau eines europäischen Satellitenträgers auf der Grundlage der englischen „Blue Streak-Rakete" gegründet. Die Europäische Organisation zur Erforschung des Weltraums (10 Länder, Ausgaben 1965: 18 Millionen Dollar) befaßt sich mit der Entwicklung und dem Start von Raumsonden und wissenschaftlichen Satelliten.

[1]) Zu denen fast 10 Millionen für die Internationale Atomenergiebehörde hinzugefügt werden müssen, deren Aufgaben hauptsächlich die technische Hilfe und Verbreitung der Kenntnisse zugunsten der Entwicklungsländer betreffen (die Angaben sind für die letzten Jahre unvollständig).

[2]) ohne Berücksichtigung der Beiträge der Sechs für die ENEA-Projekte Halden und Dragon

Die Europäische Konferenz für Fernmeldeverbindungen mittels Satelliten umfaßt 16 europäische Länder, die an der von den Vereinigten Staaten im Rahmen von Intelsat (International Telecommunication Satellite Corp. — Internationale Nachrichtensatelliten-Ges.) vorgeschlagenen Beteiligung an einem weltweiten System der Nachrichtenübermittlung durch Satelliten interessiert ist. Sie entwickelt gegenwärtig kein eigenes Programm und hat infolgedessen ein beschränktes Budget.

Die EWG-Länder haben 1964 bei ESRO 53 %, und bei ELDO 61 % der Ausgaben finanziert [1]).

c) Auf dem Gebiet der Luftfahrttechnik haben drei der Mitgliedsländer (Frankreich, Deutschland, Niederlande) eine Zusammenarbeit insbesondere mit Großbritannien durchgeführt oder beabsichtigt; sie betrifft die Entwicklung von Prototypen und die Serienfertigung im zivilen (Concorde, Airbus) oder militärischen (Jaguar) Bereich. Dieses Gebiet beansprucht für Frankreich fast die Hälfte der Ausgaben für die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit.

2. Die Formen der Zusammenarbeit sind sehr variabel

Es wurde empirisch vorgegangen, um je nach der Art der zu lösenden Probleme und der Anzahl der Beteiligten sehr verschiedene Formen zu erproben.

Die zweiseitige oder dreiseitige Zusammenarbeit kommt vor allem im Bereich der Luftfahrt vor. Ihre allgemeine Verbreitung beweist hier das Unvermögen von Ländern mit einer mittleren Wirtschaftskraft, die Entwicklung oder Erhaltung ihrer Industrie zu gewährleisten. Im allgemeinen erscheint sie als die Fortsetzung der auf nationaler Ebene unternommenen Anstrengungen zur Verteidigung oder Gewinnung einer günstigen Position in dem betreffenden Bereich. Die kleinen Länder beteiligen sich sehr selten an derartigen Projekten.

Diese Lösung hat den Vorteil einer sehr großen Anpassungsfähigkeit und daß sie sich auf die bestehenden nationalen Strukturen stützen kann. Die Verbindungen entstehen unmittelbar auf der Grundlage regelmäßiger Kontakte, ohne festen institutionellen Rahmen zwischen den zuständigen nationalen Behörden bzw. den ausführenden Unternehmen. Die verschiedenen Teile des Projekts werden zwischen den beteiligten Ländern nach technischen Kriterien (z. B. Rumpf und Motor) unter Berücksichtigung des jeweiligen Standes der Wissenschaft aufgeteilt.

Die multilaterale Zusammenarbeit wurde vorwiegend in neueren Bereichen durchgeführt, wo in den meisten, wenn nicht sogar allen Ländern das nationale Potential noch geschaffen werden mußte (Atomenergie in den fünfziger Jahren, Raumforschung seit 1960). Sie ermöglicht die Verteilung der Aufwendungen auf eine größere Zahl von Ländern und die Vergrößerung der Absatzmärkte. Sie führt diejenigen, die schon Erfahrungen besitzen (oder ihre künftige

[1]) Diese Anteile wurden außerdem im Anschluß an die 1965 erfolgte Reorganisation erhöht.

Ausrichtung festgelegt haben) mit anderen Ländern zusammen, denen die weiter fortgeschrittenen Partner den Anstoß zur Schaffung eines eigenen Potentials geben.

Die Zusammenarbeit kann auch über die Durchführung spezifischer Vorhaben hinausgehen und durch gegenseitige Abstimmung der Programme (ENEA), oder gar die Aufstellung gemeinsamer Programme ergänzt werden (Euratom, CERN).

Dies erfordert jedoch die Schaffung von Organen, die auf diese Aufgaben zugeschnitten und in bezug auf Entscheidung und Leitung eigenständig sind. Die Beziehungen dieser Organe zu den Behörden der Mitgliedsländer sowie die Wahl der ausführenden Unternehmen sind ernste Probleme, auf die noch zurückzukommen ist.

3. Die internationalen Vorhaben sind nicht von den nationalen Programmen zu trennen

Der Entschluß, ein internationales Vorhaben einzuleiten oder sich daran zu beteiligen, fügt sich in der Regel in das nationale Leitbild ein, bewahrt ihm gegenüber jedoch eine gewisse Selbständigkeit. Zwei wichtige Punkte sind herauszustellen:

a) Das Nebeneinander nationaler und internationaler Programme: Substitution oder Komplementarität

Während ein zweiseitiges Vorhaben schon begrifflich der verlängerte Arm des nationalen Programms darstellt, ist die Lage im multilateralen Bereich vielschichtiger. Die Frage, ob ein internationales Programm und ein nationales Programm gleichzeitig durchführbar ist, hängt von der Größe des Landes und der kritischen Schwelle seiner materiellen Möglichkeiten ab; daneben ist die Entscheidung über diese Frage auch ein politischer Akt.

Für die kleineren europäischen Länder ist die Ausführung eines eigenen nationalen Programms auf dem Weltraum- oder Kernenergiesektor kaum möglich. Sie haben im allgemeinen nur die Wahl zwischen Verzicht und internationaler Beteiligung.

Mehr Spielraum haben die größeren europäischen Länder. Frankreich, Deutschland und Italien haben unabhängig von den internationalen Programmen eigene Kernenergieprojekte eingeleitet.

Tabelle 2

Anteil der Ausgaben für internationale Vorhaben an den gesamten öffentlichen Ausgaben für den Kernenergie- und Weltraumsektor

	Frankreich	Deutschland	Italien	Großbritannien
Atomenergie [1]	14 %	36 %	73 %	
Weltraum	33 %	65 %	70 %	70 %

[1] Die Beiträge an den internationalen Organisationen sind nach den Berichten der Kernenergieorganisationen berechnet (Zahlen von 1963); die öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Kernenergiesektor wurden den Statistiken der OECD entnommen.

Die somit getroffenen Entscheidungen bringen aller Wahrscheinlichkeit nach beträchtliche Doppelarbeiten mit sich (z. B. bei den Reaktorprototypen). Die Folgen der Dualität der Programme können indessen nicht ohne eine gründliche Untersuchung aufgezeigt werden, denn:

— Die nationalen und internationalen Arbeiten können in Komplementärbereichen liegen (z. B. bei der Grundlagenforschung in der Kernenergie);

— die Arbeiten im nationalen Bereich können dazu dienen, die internationale Zusammenarbeit vorzubereiten, die langsamer voranzubringen ist (Nachrichtensatellit Saros);

— das Zurücktreten der nationalen Vorhaben in den Bereichen, in denen die internationale Zusammenarbeit unbedingt nötig ist, bedingt, daß die Ziele der Zusammenarbeit soweit wie möglich mit den Anliegen des betreffenden Landes übereinstimmen. Diesem Erfordernis zu genügen ist oft sehr schwierig (Euratom).

b) Der Einfluß der internationalen Vorhaben auf nationale Programme

Ein internationales Vorhaben ist zwangsläufig ein Kompromiß zwischen den von den verschiedenen Beteiligten verfolgten Zielen. Wenn es einmal beschlossen ist, wirkt es sich unmittelbar auf die nationalen Vorhaben aus.

Im Bereich der Weltraumforschung und der Kernenergie ist in einer Reihe von Fällen das überstaatliche Projekt dem nationalen vorausgegangen und hat es bestimmt (das Nachrichtensatelliten-Projekt Saros ist das Ergebnis der von ELDO eröffneten Möglichkeiten).

Die internationalen Vorhaben üben einen mehrfachen Einfluß auf die nationalen Programme aus, z. B.:

— durch die Notwendigkeit, die Infrastrukturen zu verbessern oder das Personal heranzubilden, das eine wirksame Mitarbeit an dem internationalen Vorhaben ermöglicht,

— ergänzend, wenn eine Ausrüstung, die das Land zur Mitarbeit an dem internationalen Vorhaben geschaffen hat, die davon jedoch nicht ständig in Anspruch genommen wird, ungenutzte Kapazitäten zu vorteilhafteren Bedingungen verfügbar läßt. Die nationalen Programme können dann zur Ausnutzung dieser Ausrüstung umgestellt werden,

— durch Ausschluß: die Inanspruchnahme des eigenen Forscherpotentials durch das internationale Vorhaben kann so erheblich sein, daß die für andere, autonome Vorhaben noch verfügbare Zahl der Forscher unterhalb der kritischen Schwelle liegt.

Unter Berücksichtigung dieser Einflüsse dürfte der Anteil der auf die internationalen Programme ausgerichteten öffentlichen Mittel für Forschungsaufgaben bei 20 % bis 25 % liegen, d. h. doppelt so viel, wie die größeren Länder der EWG unmittelbar für ihre Programme aufwenden.

B. Schwierigkeiten

Einige Jahre wissenschaftlicher und technischer Zusammenarbeit an großen Vorhaben ermöglichen eine Bilanz über die Probleme und Schwierigkeiten im Zusammenhang mit diesen Unternehmen völlig neuer Art. Eine solche Bilanz ist unentbehrlich zur Festlegung der Leitsätze, die der Fortsetzung und Entwicklung dieser Zusammenarbeit voranstehen sollten. Diese Probleme sind erst durch die Erfahrung in dem Maße deutlich geworden, wie die Ziele und Begleitumstände der Zusammenarbeit klarer wurden. Mitunter trifft man auf eine negative Wertung dieser Projekte; um sich mit dieser Kritik auseinandersetzen zu können, muß dargelegt werden, um was für Schwierigkeiten es sich dabei handelt. Wichtig dabei ist, das Problem nicht einfach unter Kostengesichtspunkten zu sehen (ein Vergleich mit den nationalen Projekten ist oft unmöglich oder irreführend), sondern ebenso sehr unter Gesichtspunkten des Ertrags und Gesamtnutzens. Diese Vergleichsgrundlage ist vielschichtig: Zur Beurteilung von Ertrag und Nutzen darf man nicht bei den unmittelbaren technischen Ergebnissen (Fertigung einer Ausrüstung oder eines Prototyps) stehenbleiben; die Wertung muß sich vielmehr auch auf die Impulse auf nachgelagerte (wirtschaftliche Ergebnisse) oder vorgelagerte Stufen (Beitrag zur Vertiefung der Fachkenntnisse und zur Ausbildung von Forschern) erstrecken.

Außerdem werden die Ergebnisse je nach den eigenen (übrigens oft subjektiven) Maßstäben der verschiedenen Teilnehmerländer unterschiedlich beurteilt.

I. Schwierigkeiten bei Einzelvorhaben

Bis jetzt wurden die Programme vorwiegend nach empirischen Gesichtspunkten aufgestellt, die sich teils aus den jeweiligen Umständen ergaben (ELDO gegründet zur Nutzung der Blue-Streak-Rakete), teils subjektiver Natur waren (ESRO geschaffen nach dem Beispiel von CERN).

Die Initiative wird dabei von ein oder zwei wegen ihres relativen Vorsprungs oder eines starken Sonderinteresses ziemlich unmittelbar interessierten Ländern ergriffen. Zumeist ergibt sie sich aus einer Reaktion auf ein ausländisches Vorbild, aus Prestigeerwägungen oder aus Einwirkung von Interessengruppen.

Derjenige, der die Initiative ergriffen hat, sucht Partner vorzugsweise, um die Kosten und Risiken zu teilen oder um einen größeren gesicherten Absatzmarkt zu gewinnen. Die Partner können dann in eine schwierige Lage versetzt werden, insbesondere im Fall unterschiedlicher Ansichten gegenüber Interessengruppen über die Zweckmäßigkeit einer nationalen Beteiligung an den vorgeschlagenen Vorhaben.

a) Der Erfolg eines Projektes ist nur gesichert, wenn es einem echten Bedarf entspricht, der von allen beteiligten Ländern als solcher empfunden wird, andernfalls besteht die Gefahr, daß es nur durch schwierige Stützmaßnahmen mühsam am Leben gehalten werden kann.

Dieses Erfordernis internationaler Programme ist aber nicht immer in vollem Umfang erkannt und gewürdigt worden. Ob von Interessengruppen angeregte Initiativen Erfolg haben oder nicht, dürfte mitunter mehr von der Stärke des ausgeübten Drucks als vom eigentlichen Wert der Initiativen abhängen.

Diese Lage ist das Ergebnis mehrerer Faktoren:

- häufiges Fehlen eines geeigneten Organs auf nationaler Ebene für eine Aussprache mit den Interessenten und für die Festlegung der Schwerpunkte und Ziele;
- Fehlen von Leitsätzen für die Bestimmung dieser Prioritäten auf nationaler Ebene;
- unzureichende Überlegungen über die nationale Zusammenarbeit: Es wird die Bildung neuer Institutionen verlangt, während einfachere Lösungen ausreichen könnten (Informationsaustausch, multinationale Arbeitsgruppen innerhalb eines nationalen Organs);
- *Fehlen eines Diskussionsrahmens* für die angestrebten Ziele der spezialisierten internationalen Institutionen.

b) Ausrichtung und Leitung der Vorhaben (vor allem bei multilateralen Vorhaben) werden durch die Disparitäten im technologischen Entwicklungsstand zwischen den Teilnehmerländern erheblich beeinflußt. Ein Land, das bemüht ist, den Forschern anspruchsvollste Arbeit zu bieten, wird weder die gleichen Ziele noch die gleichen Kriterien haben wie sein Partner, dem es hauptsächlich darum geht, ein ausreichendes Potential zu erhalten. Ein Ausgleich zwischen diesen Disparitäten birgt die Gefahr in sich, daß er auf Kosten der Konzeption des Vorhabens (durch die Festlegung ungenauer Ziele) und des Wirkungsgrades der Leitung steht (Verteilung der Aufträge nach finanziellen Gesichtspunkten, um einen „gerechten finanziellen Rückfluß" zu sichern, wenn schon ein „gerechter technologischer Rückfluß" nicht möglich ist).

Teilweise um solche Ungelegenheiten zu vermeiden, haben einige Länder eine zweiseitige Zusammenarbeit vorgezogen. Damit sind allerdings nicht die Schwierigkeiten in den Bereichen zu lösen, wo die Interessen auseinanderklaffen, die Spezialisierungen ungleich sind (z. B. bei Militärflugzeugen) oder Absatzmärkte unzureichend sind. Mit der zweiseitigen Zusammenarbeit wird das Problem nur verlagert, denn die ausgeschlossenen Länder werden dann dazu getrieben, befriedigende Abmachungen auf Markt- oder Lizenzebene mit den amerikanischen Konkurrenten oder Lieferern zu treffen.

c) Die internationalen Maßnahmen auf Entwicklungsebene sind *isoliert von ihren nachgelagerten industriellen Stufen.* Die internationalen Vorhaben erscheinen wie Inseln der Zusammenarbeit in einem Meer von Rivalität.

Das Problem der Nutzanwendung und wirtschaftlichen Verwertung der Ergebnisse der gemeinsam durchgeführten Forschung ist kaum

eingehend untersucht worden. Der Erfolg der technologischen Zusammenarbeit hängt sehr oft davon ab, daß es einen industriellen Zusammenschluß gibt, der die Verbindung der Regierungen im Forschungsstadium ergänzt und die Zusammenarbeit der in den verschiedenen Ländern mit der Durchführung der industriellen Fertigung des Produkts oder der Maschinen beauftragten nationalen Unternehmen ermöglicht.

Solche Zusammenschlüsse, die zumindest das Stadium des Prototyps oder des Versuchsbetriebs erreicht haben sollten, sind im allgemeinen bereits ein fester Bestandteil der Zusammenarbeit in der Luftfahrt; auf dem Sektor Weltraumforschung (ESRO) ist sie im Werden. Auf dem Kernenergiesektor gibt es sie praktisch nicht. Die Gebiete Datenverarbeitung und Rechenanlagen können aber zweifellos nicht in Angriff genommen werden, ohne daß diese Voraussetzung dafür geschaffen wird.

Ohne solche Zusammenschlüsse läuft das internationale Programm Gefahr, sich aufzulösen, denn die Partnerländer werden veranlaßt, die Entwicklungsstufen des Produkts auf nationaler oder bilateraler Ebene mit ihren Unternehmen und zu ihrem ausschließlichen Vorteil durchzuführen. Das Fehlen von Bestimmungen hinsichtlich der industriellen Nutzung der Ergebnisse schließt somit die Gefahr ein, den in den besser gestellten Ländern oft unternommenen Versuch zu begünstigen, die Zusammenarbeit auf die — risikoreichsten — Anfangsphasen der technologischen Forschung zu beschränken und die oft geringere Mittel beanspruchenden Schlußetappen sich selbst vorzubehalten. Die also gemeinsam getragenen Anlaufkosten kommen allein den Unternehmen dieser Länder zugute, weshalb das Interesse der Partner an einem gemeinsamen Programm verständlicherweise sinkt.

Damit begeben sich die Länder eines der wenigen Ansatzpunkte, der die Schaffung einer engen Zusammenarbeit, vielleicht gar Fusion zwischen führenden Unternehmen der verschiedenen europäischen Länder ermöglichen könnte.

d) Schwierigkeiten gibt es schließlich bei der Ausführung der Vorhaben hinsichtlich der Wahl der Verteilungsmaßstäbe für die Verträge zwischen den Lieferern der verschiedenen Länder. Die Lösung durch Aufteilung des Gesamtprojekts in verschiedene den einzelnen Teilnehmerländern zufallende Anteile (Lösung, die bei ELDO zugrundegelegt wurde) erscheint zu willkürlich und zu wenig am Wettbewerb ausgerichtet, als daß sie (außer in besonderen Einzelfällen) bevorzugt werden könnte.

II. Koordinierungsschwierigkeiten zwischen mehreren Vorhaben

Sie treten auf drei Ebenen auf.

a) Unzureichende Verbindung *zwischen den überstaatlichen und den nationalen Programmen des gleichen Sektors.*

Es ist unvermeidlich, daß sich die internationalen Vorhaben nicht vollständig den Leitlinien für die nationalen Programme eines bestimmten Sektors anpassen (das erklärt einige der Probleme, vor die sich gegenwärtig Euratom gestellt sieht).

Jedoch könnten beträchtliche Fortschritte gemacht werden, wenn die Information über die Programme der Partnerländer verbessert würde, wobei ihre Einstellung bei der Ausrichtung der gemeinsamen Vorhaben natürlich von ihren eigenen Anliegen bestimmt wäre. Ein weiterer Schritt wäre es, wenn die Beratungen über die internationalen Vorhaben sich auf eine Koordinierung der nationalen Programme stützten.

b) *Unzureichende Verbindungen zwischen den nationalen Delegationen in den verschiedenen überstaatlichen Gremien*

Die von einem Land eingenommenen Standpunkte können von einer internationalen Gruppierung zur anderen unterschiedlich sein; der Grund dafür ist eine Zersplitterung der Kompetenzen innerhalb eines Landes. Die Lage könnte merklich verbessert werden, wenn die Position der nationalen Koordinierungsstellen für die Wissenschaftspolitik in den internationalen Angelegenheiten verstärkt und das Budget für die internationalen Angelegenheiten in einer Gesamtberatung auf nationaler Ebene im Rahmen des Forschungsbudgets behandelt würde.

c) *Nur sehr lockere Verbindung zwischen den internationalen Programmen*

Von den zahlreichen Beispielen, die man anführen könnte, sollen lediglich erwähnt werden:

— die beiden Satellitenbeobachtungsnetze, die ELDO und ESRO getrennt aufgebaut haben,

— die Vielfalt der Satellitenprototypen, die unabhängig voneinander im Rahmen der drei Raumfahrtorganisationen entworfen wurden,

— die parallele und unzureichend koordinierte Entwicklung von intermediären Reaktorserien im Rahmen von Euratom (Orgel) und ENEA (Dragon).

Diese anomale Entwicklung ergibt sich aus der mangelnden Koordinierung auf nationaler Ebene sowie den fehlenden Verbindungen zwischen den internationalen Institutionen untereinander.

Eine Umgestaltung der bestehenden Institutionen könnte im überstaatlichen Bereich die unentbehrliche Koordinierung erleichtern. Aber das Problem ist nicht nur institutioneller Art. Außer den Schwierigkeiten, auf die eine solche Umgestaltung wegen der unterschiedlichen Zahl der beteiligten Länder stoßen würde, blieben die Abkapselungen zu beseitigen und die Verständnislosigkeit zu überwinden, die so oft durch das Auseinanderklaffen der nationalen Anliegen einerseits und den Sektoreninteressen andererseits hervorgerufen werden.

*

Zusammenfassend ist zu sagen, daß man an das Problem der wissenschaftlichen und technischen Zu-

sammenarbeit zwischen den europäischen Ländern pragmatisch heranging, und zwar als Folge äußerer Impulse. Dieses pragmatische Vorgehen war darauf gerichtet:

- die Zusammenarbeit auf Einzelvorhaben zu begrenzen, wobei man die vor- oder nachgelagerten Probleme beiseite ließ;
- die Zusammenarbeit auf der Basis partieller, nach und nach durchzuführender Untersuchungen einzuleiten, ohne jedesmal die übrigen Programme im selben Sektor und erst recht nicht die Projekte in anderen Bereichen zu berücksichtigen;
- Verwirklichung nationaler Ziele, die oft unklar definiert waren und von Land zu Land fast immer beträchtliche Unterschiede aufwiesen.

Das Mindestziel, das unbedingt anzustreben ist, und das auch Aussicht auf Verwirklichung hat, ist das unablässige Bemühen um eine Koordinierung auf verschiedenen Ebenen (national und international).

ABSCHNITT II

Die Notwendigkeit einer Kohärenz der Politiken auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit

Die im vorhergehenden Abschnitt aufgeworfenen Probleme bedeuten für die Mitgliedstaaten ein schweres Dilemma. Während die Verfolgung nicht koordinierter nationaler Programme auf zahlreichen Gebieten zum Verlust von Mitteln oder raschen Verfall von Positionen, die jedes Land zu halten bemüht ist, führen würde, scheinen die bisher erprobten Modelle der bilateralen oder multilateralen Zusammenarbeit den auftretenden Problemen nicht hinreichend gewachsen zu sein. Die Schwerfälligkeit der Verfahren, die Divergenzen, Interessenskonflikte und Unausgeglichenheit, die bei den Koordinierungsversuchen zutage treten, sind ernste Probleme hinsichtlich des Nutzeffekts dieser Zusammenarbeit. Wenn sich keine Gesamtlösung für diese Probleme bietet, werden die Bemühungen darum bald eher Ausdruck einer mutigen, aber hoffnungslosen Verteidigung als ein Mittel sein, das es uns ermöglicht, den Anschluß an den Leistungsstand unserer großen Partner zu gewinnen.

Es ist daher wichtig, daß die Ziele einer Gesamtkonzeption im Bereich der Zusammenarbeit definiert und daß die Voraussetzungen und Mittel zu ihrer Verwirklichung aufgezeigt werden.

I. Die Ziele

Wesentliches Ziel der wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit zwischen den europäischen Ländern ist es, die Auswirkungen abzuwenden, die sich aus der Unzulänglichkeit ihrer Mittel gegenüber den Anforderungen für eine ausgewogene und harmonische Entwicklung ihrer Volkswirtschaften und ihrer Gesellschaften ergeben.

Diese Unzulänglichkeit tritt offen bei großen Projekten in Erscheinung, die für ein Land allein zu kostspielig sind — sei es hinsichtlich der erforderlichen Arbeitskräfte und materiellen Möglichkeiten, sei es im Hinblick auf die zugänglichen Absatzmärkte.

Ebenso grundlegend — wenngleich weniger auffällig — werden durch diesen Mangel auch die Gesamtzielsetzungen der nationalen Forschung betroffen.

Daher ist es unerläßlich, an die durch die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit eröffneten Möglichkeiten in der Weise heranzugehen, daß die Wahl der Arbeitssysteme in der Praxis den von allen tatsächlich verfolgten Zielen und der Notwendigkeit ihrer Harmonisierung untergeordnet werden.

Dies setzt in erster Linie voraus, daß der Fächer der Systeme verbreitert wird. Eine echte Zusammenarbeit muß nicht unbedingt in der Realisierung gemeinsamer Projekte (wie es bisher der Fall war) vor sich gehen. Gegenstand der Abmachungen zwischen mehreren Ländern kann ebenso sein:

- die Abstimmung nationaler Programme, um sie auf komplementäre Forschungen auszurichten;
- die Einleitung eines nationalen Programms zur Beteiligung von Forschern oder Interessenten anderer Länder.

Die Wahl der geeigneten Lösung setzt nicht nur voraus, daß das verfügbare Potential und der zu deckende Bedarf, sondern auch die angestrebten Ziele vorweg geprüft werden; sie muß durch die Festsetzung der Bedingungen für die Auswertung der Ergebnisse vervollständigt werden.

Andererseits müßte die Zusammenarbeit — vor allem im Rahmen gemeinsamer Projekte — den von jedem einzelnen Land angestrebten Zielen Rechnung tragen: Die Schaffung der Ausrüstung ist für jedes nur ein Zwischenziel zur Erlangung wissenschaftlicher oder technologischer Fortschritte, und zwar:

- durch den Zugang zu neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen zugunsten der Forscher oder der Unternehmen des Landes (womit sich das Problem der Aufteilung und der Verbreitung der Ergebnisse stellt),
- durch die Ausbildung des wissenschaftlichen und technischen Personals.

Kein (nationales oder internationales) Projekt hat Sinn, wenn es nicht diesen Zielen entspricht. Die überstaatlichen Programme scheinen hier Halt zu machen und in Ermangelung einer Übereinkunft über die mittelbaren Ziele, die doch für die Beteiligten entscheidend sind, im wesentlichen nur auf die Realisierung des eigentlichen Projekts abzuzielen.

Aus der Sicht dieser Faktoren sind bestimmte grundlegende Kriterien aufzustellen, zu denen die Länder Stellung nehmen müssen, indem sie die Ziele ihrer Politik der Zusammenarbeit festlegen.

Das erste Kriterium für die Zusammenarbeit betrifft die Festigkeit der Bindungen (insbesondere bei großen Projekten). Die gemeinsamen Programme wurden (außer in der Luftfahrt) als Abkommen zwischen Regierungen konzipiert, ohne sie bis zum Stadium der industriellen Auswertung auszudehnen.

Sie sollten aber so oft wie möglich in Form von industriellen Zusammenschlüssen oder Konsortien erweitert werden, die den notwendigen Anstoß für eine dauerhafte Umgestaltung von Spitzenunternehmen gäben, an denen es in Europa so mangelt [1]). Bis jetzt scheint keine gemeinsame Aktion dieses letzte Stadium erreicht zu haben.

Es muß jedoch eingeräumt werden, daß die engere Zusammenarbeit — in Form von industriellen Abkommen oder Zusammenschlüssen — sich so lange an den Befürchtungen der beteiligten Länder und Unternehmen stößt, wie die Natur des gemeinsamen Interesses nicht klar genug ist. Der Erfolg einer solchen Zusammenarbeit hängt sowohl von einer besseren Festlegung der verfolgten Ziele und Interessen als auch von der Möglichkeit ab, den notwendigen Ausgleich zwischen den nationalen Interessen zu gewährleisten.

Die zweite Entscheidung bezieht sich auf die Intensität und die Ergänzung der Zusammenarbeit. Im engeren Sinne kann sie auf einige große Projekte beschränkt werden, deren Umfang und wirtschaftliche Risiken die Ausführung auf nationaler Ebene unvorstellbar machen. Im weiteren Sinne kann die Zusammenarbeit auf Projekte geringeren Umfangs ausgedehnt werden (z. B. im Bereich der verwaltungsmäßigen Forschung oder der öffentlichen Aufträge), und zwar je nach Bedarf in differenzierter Form, die den jeweiligen Bedürfnissen entspricht (gemeinsame oder koordinierte Vorhaben).

Der Unterschied zwischen diesen beiden Konzeptionen ist weniger finanzieller als verfahrensmäßiger Art. Es müßten zweckdienliche Methoden entwickelt werden, um die erforderliche Abstimmung bei mittleren Vorhaben zu gewährleisten. Diese letzten bieten den Vorteil, bei geringeren Kosten den Anstoß zu einer Gesamtentwicklung zu geben, die die Kontakte zwischen nationalen Forschungszentren vervielfacht. Außerdem bieten sie einen notwendigen Ausgleich für die Ungleichheiten zwischen den Ländern, die durch eine wirksame Leitung der großen Projekte zwangsläufig hervorgerufen werden. Jedoch sollten sie häufiger im Bereich der Koordinierung als der gemeinsamen Arbeit liegen.

Die dritte Option ist die Wahl der Partner. Sie erscheint grundlegend unter zwei Aspekten.

a) Einerseits steht fest, daß die Zusammenarbeit nicht an den Grenzen der Gemeinschaft haltmachen darf, zumindest nicht bei den großen Projekten. Es hieße, die Chancen Europas willkürlich schmälern, wollte man dem Bereich des technologischen Zusammenwirkens so enge territoriale Grenzen ziehen. Vor allem im Hinblick auf das nationale Potential auf jedem in Betracht kommenden Gebiet sowie die Übereinkommen über gemeinsame technologische oder wirtschaftliche Ziele sollte die Zusammenarbeit zum Zuge kommen. Bei einer allzu restriktiven Haltung liefe man Gefahr, daß die gegenwärtigen Unterschiede zwischen den europäischen Ländern verstärkt und ihre gemeinsamen Aussichten geschmälert würden.

b) Zu klären ist noch die Lage der europäischen Länder, deren unmittelbarer Beitrag gering wäre. Grundsätzlich erscheint die Zusammenarbeit fruchtbarer, wenn sie von Ländern durchgeführt wird, die in dem betreffenden Sektor einen vergleichbaren allgemeinen Entwicklungsstand erreicht haben (und zwar sowohl wirtschaftlich als auch wissenschaftlich).

   Wenn die Zusammenarbeit aber auf die vorgeschrittenen Partner beschränkt würde, hätte sie unvermeidlich negative Auswirkungen für die Gemeinschaft als Ganzes.

In einer ersten Phase stünde sie im Zeichen eines kumulativen Prozesses, der nur den von Anfang an günstig placierten Ländern Nutzen brächte; den übrigen würde keine Möglichkeit geboten, am Gewinn der Zusammenarbeit teilzuhaben und inssondere sich ein angemessenes Potential in den neuen Bereichen zu schaffen. Ihren eigenen Möglichkeiten überlassen würden sie im technologischen Sektor den stärkeren außergemeinschaftlichen Konkurrenten zugetrieben, die ohne Zweifel in der Lage wären, ihnen den Zugang zu den Märkten und zu den Lizenzen zu verschaffen.

Die Sorge um das Gleichgewicht in der Zusammenarbeit birgt somit die Gefahr, die Position Europas zu schwächen und bei der Durchführung der Arbeiten, die solidarisch sein sollten, gerade kein Gleichgewicht herbeizuführen.

Das heißt keineswegs, daß jedes Land an jedem Projekt teilnehmen müßte. Die Frage einer Beteiligung müßte vielmehr von Fall zu Fall entsprechend dem spezifischen Nutzen des jeweiligen Projektes im Lichte der von dem Land für seine wissenschaftliche und technologische Entwicklung vorgesehene Ausrichtung entschieden werden.

Nicht bei allen somit eröffneten Wahlmöglichkeiten ist die Entscheidung leicht. Bei jedem Vorhaben ist die Entscheidung aus der Gesamtschau zu treffen, man kann je nach Fall zwar zwischen mehreren Möglichkeiten wählen, aber die Lösung muß in jedem Fall in die Gesamtplanung hineinpassen und wirtschaftlich sinnvoll sein. Sie muß über das Bestreben um eine sofortige Rentabilität hinaus, materiell gesehen, auch auf den Gewinn gerichtet sein, der als wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Fortschritt für die Interessengemeinschaft, die die zusammenarbeitenden Länder darstellen, erlangt werden kann.

Allein eine solche Einstellung wird es ermöglichen, die vorhandenen nationalen Potentiale wirksam zusammenzufassen und gegenüber der internationalen Konkurrenz eine wettbewerbsfähige Kapazität zu schaffen und die unentbehrlichen industriellen Neugruppierungen herbeizuführen.

[1]) Die Nachteile der allein auf Regierungsebene beschränkten Zusammenarbeit wurden oben dargelegt (Abschnitt I).

Diese Konzeption könnte bei der gegenwärtigen Lage nur nach und nach verwirklicht werden, aber sie sollte von nun an berücksichtigt werden.

In diesem Hinblick ist die Frage zu stellen, was für einen spezifischen Beitrag der Gemeinsame Markt, das Gemeinschaftsgefüge und der wirtschaftliche Zusammenhang zu erbringen vermögen.

Wie lassen sich insbesondere auf einen Nenner bringen:

— das Erfordernis, bei der wissenschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit (und zwar sowohl hinsichtlich der bilateralen als auch der größeren multilateralen Maßnahmen) nicht an den Grenzen der Sechs haltzumachen,

— und die Notwendigkeit, die Gemeinschaftseinheit zu bewahren und deutlich werden zu lassen.

Dieses allgemeine Problem umfaßt in der Praxis eine beträchtliche Zahl von Fragen unterschiedlicher Bedeutung. Es ist offensichtlich, daß die Voraussetzungen variieren, je nachdem, ob man die Arbeiten auf dem Gebiet der Grundlagenforschung oder der Industrieforschung, die über eine gemeinsame Finanzierung durchgeführten Programme oder die koordinierten Programme, die bilateralen oder multilateralen Maßnahmen betrachtet.

II. Die Grundbedingungen für eine wirksame Zusammenarbeit

Im vorliegenden Bericht können nicht sämtliche Bedingungen analysiert werden. Eine solche Analyse, die im allgemeinen Rahmen schwer durchzuführen ist, wenn sie nicht den verschiedenen spezifischen Situationen Rechnung trägt, kann hier nur kurz eingeleitet werden. Sie müßte insbesondere zur Klarstellung folgender Fragen vorgenommen werden:

1. Welche Voraussetzungen müssen auf *nationaler* Ebene gegeben sein, damit eine wirksame überstaatliche Zusammenarbeit gewährleistet ist (Potential des Sektors, Verfahren und Form der Bindung)?

   — Wie kann man die Ratifizierungsfristen der Abkommen über die Bildung internationaler wissenschaftlicher Organisationen verkürzen? Da beispielsweise die bilateralen Abkommen wesentlich schneller verabschiedet werden, neigen die Länder verständlicherweise dazu, diese Form vorzuziehen, wenn das durchzuführende Projekt dringlich erscheint (Beispiel: deutsch-französischer Nachrichtensatellit).

2. Welche Modalitäten kommen in Frage, um bei der Abwägung des gemeinsamen Interesses und gegenüber der Berücksichtigung der nationalen Interessen die Solidarität der zusammenarbeitenden Länder zu verwirklichen?

   Im einzelnen:

   — Wie könnten die Länder der Gemeinschaft, die nicht an den in einigen Sektoren (insbesondere in der Luftfahrt) in Europa begonnenen zwei- oder dreiseitigen Arbeiten teilnehmen, aus den Ausstrahlungen der Forschungsarbeiten, aus den Forschungs- oder Lieferungsverträgen usw. im Rahmen dieser Programme Nutzen ziehen? Welche Gegenleistungen wären zu verlangen? Wie wäre die künftige Lage auf anderen Gebieten, auf denen eine Zusammenarbeit geringerer Intensität wünschenswert erscheint?

   — Welche „Verpflichtungen" sollten die am weitesten fortgeschrittenen europäischen Länder bei den Kooperationsmaßnahmen eingehen, um die technologische Entwicklung ihrer schlechter gestellten Partner zu fördern?

   — Welche Grundsätze wären zu respektieren oder welche Maßnahmen zu ergreifen, damit die an dem einen oder anderen Abkommen über eine Zusammenarbeit nicht beteiligten Länder sich ihm später anschließen können?

3. Welche Leitsätze wären schließlich zugrunde zu legen, um den internationalen wissenschaftlichen und technischer Institutionen vollen Erfolg zu sichern, und zwar sowohl hinsichtlich der Durchführung ihrer eigenen Aufgaben als auch ihrer gegenseitigen Bindung?

Im derzeitigen Stadium hat die Arbeitsgruppe sich um eine erste Untersuchung einiger dieser Probleme bemüht; sie betreffen:

— die Harmonisierung der nationalen Ausrichtungen mit den internationalen Programmen,

— die Bestimmung eines gemeinsamen Interesses, das die nationalen Interessen der beteiligten Länder zusammenfaßt.

A. Harmonisierung der internationalen Projekte mit den Zielsetzungen der einzelnen Teilnehmerländer

Aus nationaler Sicht machen die internationalen wissenschaftlichen oder technologischen Forschungsarbeiten einen (oft wesentlichen) Teil der globalen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten eines Landes aus.

Diesbezüglichen Entscheidungen müssen sich reibungslos in folgenden Bereichen in die Gesamtzielsetzung des Landes einfügen:

— auf dem Gebiet der Außenpolitik,

— auf institutioneller Ebene (interne Organisationen, jeweilige Rolle des Staates, der Unternehmen und der Universitäten),

— auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung. Von dieser Vereinbarkeit mit dem Gesamtkonzept hängen ab:

— die regelmäßige Zuweisung der erforderlichen Mittel während der Durchführung des Vorhabens,

— die Beurteilung der Ergebnisse (eigentliche Ergebnisse und Gesamtauswirkung auf das nationale Potential, wobei die letztere zwangsläufig mehr subjektiv ist).

a) Unter Berücksichtigung der eingeleiteten oder vorgesehenen Programme müßte ungefähr geschätzt werden, welcher Teil der Mittel (Einsatz von Personal und materiellen Mitteln) für die nationalen bzw. internationalen Arbeiten bereitzustellen wäre. Eine derartige Aufteilung — und sei es nur in der Größenordnung — würde es ermöglichen, wechselseitige Abhängigkeit der zu entwickelnden nationalen und internationalen Programme zu präzisieren. Sie würde ferner das internationale Gespräch über die Zweckmäßigkeit und die Möglichkeiten der Zusammenarbeit vereinfachen.

b) Innerhalb der *einzelnen Gebiete* ist eine Bindung zwischen nationalen und internationalen Programmen herzustellen. Wichtig ist es, dafür zu sorgen, daß auf diesen beiden Ebenen eine Koordinierung und wechselseitige Ergänzung gewährleistet sind, um unnötige Überschneidungen zu vermeiden. Z. B. kann es ungünstig sein, daß zu viele Spezialisten eines bestimmten Sektors für Arbeiten an internationalen Vorhaben eingesetzt werden.

c) Jedes ins Auge gefaßte internationale Vorhaben sollte im Lichte des *Gesamtkonzepts* für die wissenschaftliche und technische Politik untersucht und gewertet werden. Ihre Rechtfertigung kann liegen:

- — in der Tatsache, daß es sich um einen Sektor handelt, den ein Land vorrangig fördern will (aus verschiedenen Gründen: vorhandenes Potential, Anziehungskraft der Absatzmärkte oder der Ausblick in die Zukunft, ohne selbst ein Vorhaben durchführen zu können,
- — oder auch in dem Umstand, daß das Vorhaben auf einem interessanten, aber nicht vorrangigen Gebiet es dem Land ermöglicht, den Kontakt bei einem begrenzten Potential zu unterhalten und zu fördern und ferner den Forschern materielle und wissenschaftliche Möglichkeiten zu bieten, die auf nationaler Ebene nicht vorhanden sind.

Lage und Einstellung sind je nach der Begründung sehr unterschiedlich. Es ist daher wichtig, diese Begründung klar zu formulieren und im voraus zu klären, was von jeder einzelnen Zusammenarbeit zu erwarten ist. Es wäre gefährlich, die Forschungsmittel auf zu viele Vorhaben zu streuen, nur um „dabei zu sein".

d) Schließlich muß ein Zusammenhang *zwischen den verschiedenen Projekten für eine Zusammenarbeit* bestehen, an denen sich ein Land beteiligt. Die im folgenden noch näher untersuchte Koordinierung der internationalen Aktionen kommt nicht in Betracht, solange die Vertreter ein und desselben Landes in den verschiedenen Instanzen eine unterschiedliche Haltung einnehmen (z. B. hinsichtlich der Ziele oder auch des jeweiligen Einsatzes der Forscher bei den verschiedenen Vorhaben). Deses Problem ist besonders dann wesentlich, wenn mehrere internationale Vorhaben auf dem gleichen großen Gebiet (Weltraum- oder Atomforschung) in Angriff genommen werden.

Die Vielzahl der Dimensionen, die aufeinander abgestimmt werden müssen, macht verständlich, wie schwierig es ist, die nationale Haltung mit der internationalen Zusammenarbeit vollständig in Einklang zu bringen. Deshalb sollten Institutionen und Verfahren geschaffen und die notwendigen Untersuchungen durchgeführt werden, um:

- — zur Bestimmung der jeweiligen Rangfolge die konkreten Zielsetzungen von Wissenschaft und Technik auf nationaler Ebene zu definieren,
- — in diesen Gesamtrahmen die internationale Zusammenarbeit insgesamt und nach Vorhaben (Gebiet und Form) einzuordnen,
- — Aufwand und Nutzen der nationalen und internationalen Arbeiten laufend (und zwar planend wie rückschauend) zu prüfen.

Selbst wenn jedes Land alle genannten Umstände berücksichtigt, ist es keinesfalls sicher, daß seine Prioritäten und „rational" begründeten Beschlüsse mit denen der Partnerstaaten übereinstimmen. die internationale Zusammenarbeit setzt somit — nachdem die Grundausrichtung fesgtelegt ist — viel Kompromißbereitschaft und guten Willen voraus; sie kann häufig zu Entscheidungen führen, die für jedes Land allein gesehen nicht unbedingt die besten sind. Für die zusammenarbeitenden Staaten insgesamt sollten sie aber die besten sein. Die Zusammenarbeit kann nur fruchtbar sein, wenn ihr Zweck gemeinsam definiert wird und sich die beteiligten Regierungen bei jeder Entscheidung ihre Auswirkungen auf die nationalen Zielsetzungen vor Augen halten. Hier liegt eine der bedeutendsten Aufgaben der EWG auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung.

B. Definition eines gemeinsamen Interesses — Synthese der nationalen Interessen

Bisher scheint kein internationales Vorhaben ohne größere Konflikte zwischen den beteiligten nationalen Interessen funktioniert zu haben.

Jedes gemeinsame Projekt, sogar jede abgestimmte Spezialisierung setzt die Anerkennung eines gemeinsamen Interesses voraus, das auf zweierlei Weise aufgefaßt werden kann.

Im engeren Sinn beschränkt es sich auf das ausdrücklich fixierte Ziel (Durchführung des Vorhabens bzw. des Beschlusses zu seiner Durchführung).

Das Ziel ist in diesem Fall klar, die Grenzen des Vorhabens sind genau abgesteckt, und die Länder wahren ihre Handlungsfreiheit bei der Auswertung seiner Ergebnisse. Diese enge, ihrer Konzeption nach vorsichtige und realistische Vision ist jedoch die Ursache der Kritik, zu der die meisten Vorhaben Anlaß gaben [1]). Sie führt eher dazu, daß die betei-

[1]) vgl. Abschnitt I

ligten Länder untereinander rivalisieren, als daß die Zusammenarbeit ein gesunder Ansporn für sie wäre.

Um solche Konflikte zu vermeiden, sollte das gemeinsame Interesse über das unmittelbare Ziel hinausgehen und auf die von allen an der Zusammenarbeit Beteiligten angestrebten großen Ziele, d. h. den wissenschaftlichen und technologischen Fortschritt (Länder oder Unternehmen) ausgerichtet werden.

Kein Vorhaben ist sinnvoll, wenn es diesen Zielen nicht entspricht. Ein internationales Vorhaben muß für jeden Beteiligten diesen Zielen Rechnung tragen und muß (so deutlich, wie das bei solchen Projekten voller Ungewißheit überhaupt möglich ist) die Art der angestrebten Ergebnisse ausdrücklich angeben, nicht nur um die Realisierung der Ziele zu erleichtern, sondern auch und besonders, um das gegenseitige Interesse der Beteiligten hervorzuheben.

Diese Definition ist nötig, um

— die Entscheidungen hinsichtlich der Durchführung des Vorhabens zu erleichtern,

— Anpassungen auszurichten, die sich im Verlauf der Durchführung als nötig erweisen, wobei der Hinweis auf die ursprünglichen Ziele leichter zu einem Übereinkommen führt [2]),

— eine Basis für die Beurteilung der Ergebnisse durch die Länder zu schaffen.

Gewiß ist es nicht leicht, dieses gemeinsame Interesse zu formulieren; noch schwieriger ist es, dieses Gesamtinteresse als Summe der nationalen Einzelinteressen zu gestalten.

Zweifellos ist es leichter, die Interessen von fortgeschrittenen als von weniger entwickelten Ländern aufeinander abzustimmen. Daher besteht häufig die Neigung, nur mit Ländern zusammenzuarbeiten, deren Grundlagen — oder Potential — ausreichend erscheinen.

Das Problem des ungleichen Entwicklungsstandes der europäischen Länder untereinander kann in gewisser Hinsicht ebenso beunruhigend wirken wie der Gesamtabstand gegenüber den Vereinigten Staaten. Es ist ein Grund für die manchmal ausgeprägte Sorge einiger Länder um eine angemessene Beteiligung an der Auftragsvergabe.

Die Länder, deren Forschungs- und Entwicklungsausgaben relativ gering sind, können dem Problem nicht nur durch besonders intensive Forschung begegnen. Sie lösen weder das Problem der ungleichen Größe der Länder noch das der Disparitäten auf bestimmten Sektoren — Spiegelbild der notwendigen Spezialisierung. Die Aufgabe besteht also nicht darin, diese Disparitäten zu beseitigen, sondern daraus den besten Nutzen zu ziehen, indem soweit wie möglich dieKomplementarität an die Stelle der Rivalität tritt.

[2]) Das Problem stellt sich hauptsächlich, wenn zwei oder mehrere Ziele verfolgt werden, die sich bei der Ausführung als untereinander konkurrierend erweisen.

Zu diesem Zweck müssen zwei Bedingungen erfüllt sein.

Die erste besteht darin, die nationalen Programme so aufeinander abzustimmen, daß die Zielsetzungen der einzelnen Länder koordiniert werden können und, soweit möglich, eine progressive Spezialisierung der nationalen Potentiale erreicht wird.

Die zweite ist eine befriedigende Lösung für die Probleme und Anlagen einiger Länder, die glauben, im Rahmen der bisherigen multilateralen Programme noch nicht den ihnen zustehenden Platz gefunden zu haben. Dies ist das sogenannte Problem der „angemessenen Gegenleistung".

Dieses Problem erscheint unter drei Gesichtspunkten:

— finanziell:
  Soll der Umfang der Aufträge zugunsten jedes Landes proportional ihren Beiträgen sein?

— qualitativ:
  (in bezug auf Fachwissen und Ausbildung) Was kann getan werden, damit die Studien und Arbeiten auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung allen beteiligten Ländern zugute kommen?

— Planung:
  Arbeitsteilung in der Weise, daß jedes Land die Möglichkeit hat, die eigenen Forschungsarbeiten durch langfristige Vorausschätzungen über Art und Ziel seiner Beteiligung ausrichten?

Das an sich wünschenswerte Gleichgewicht zwischen Beiträgen und Aufträgen mag durch finanzielle Erwägungen gerechtfertigt sein; es würde jedoch fraglos dem Erfolg der Vorhaben entgegenwirken, wenn man dieses Gleichgewicht bei jedem Vorhaben systematisch anstrebte, ohne dabei den echten allgemeinen wissenschaftlichen und technologischen Nutzen für das jeweilige Land zu berücksichtigen. Dieses Gleichgewicht sollte vielmehr auf der Ebene der gemeinsamen wissenschaftlichen und technischen Arbeiten insgesamt oder sogar im Rahmen noch weiter gesteckter Ziele gesucht werden. Das Problem des Ausgleichs zwischen den einzelnen Vorhaben sollte dann in einem gemeinsamen Gremium auf dieser Ebene gelöst werden.

Wichtiger noch ist der qualitative Gesichtspunkt; hier stellen sich zwei Probleme:

a) Können die Ergebnisse der Forschung und Entwicklung allen beteiligten Ländern zugänglich gemacht werden? Diese Frage kann in dem ersten Stadium des Vorhabens bejaht werden. Die Schwierigkeiten wachsen jedoch in dem Maße, in dem man sich dem Stadium der industriellen Nutzung nähert, zumindest so lange die derzeitigen Voraussetzungen nicht grundlegend geändert werden [1]).

b) Ist es, falls dies nicht geschieht, wünschenswert, bei der Verteilung der Aufträge den Grundsatz des Gesamt-Nutzeffektes zugunsten der weniger

[1]) vgl. Abschnitt I B oben

fortgeschrittenen Partnerstaaten aufzugeben? Wenn die zwischen den Ländern bestehenden Disparitäten nicht verewigt werden sollen, können solche Unterschiede bei der Auftragsvergabe nicht ausgeschlossen werden. Gleichwohl sollten sie die Ausnahme sein, die sich von Fall zu Fall durch die im Programm des begünstigten Landes ausdrücklich enthaltenen Zielsetzungen rechtfertigen.

Dies ist der Gesichtspunkt des Ausblicks in die Zukunft. Die Ausnahmen von dem Kriterium der optimalen Leistung dürfen sich nicht in verschiedenen Richtungen verlieren, sondern müssen den wesentlichen Zielsetzungen der begünstigten Länder entsprechen. Dies setzt voraus, daß diese Optionen klar formuliert werden und daß sie bereits bei ihrer Ausarbeitung mit den Partnerstaaten abgestimmt werden, um Konflikte zu vermeiden.

Der erwünschte Ausgleich beruht somit unvermeidlich:

— auf der Spezialisierung aller Länder, vor allem aber der kleineren,

— auf einer systematischen Abstimmung der nationalen Programme,

— auf der Schaffung einer hinreichend breiten Basis (in der Anzahl der Projekte), um dem so vollzogenen Ausgleich eine echte Erfolgschance zu geben.

ABSCHNITT III

Die Perspektiven der Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinschaft

In Europa hat sich die Zusammenarbeit bisher in sehr unterschiedlichen Ländergruppierungen vollzogen, so daß also die Länder der Europäischen Gemeinschaften keineswegs allein für zukünftige gemeinsame Forschungsmaßnahmen in Frage kommen. Bei der Suche nach möglichen Partnern müssen bestimmte die Zahl dieser Partner und deren Leistungsfähigkeit betreffende Kriterien beachtet und eine dem Einzelfall angepaßte Lösung gefunden werden. Nichtsdestoweniger läßt die derzeitige unbefriedigende Situation die Nachteile eines zu weit gehenden Empirismus erkennen. Der in vielfacher Hinsicht bevorzugte Rahmen, wie ihn die Gemeinschaft darstellt, wird daher für die Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem und technologischem Gebiet eine spezifische Rolle zu spielen haben.

1. Was spricht für eine technologische Zusammenarbeit auf Gemeinschaftsebene?

a) Die Ausführungen im vorigen Abschnitt haben gezeigt, wie wichtig ein institutioneller Rahmen für die Besprechungen, die Konsultationen und die Untersuchungen ist, welche eine Koordinierung von internationalen Forschungsmaßnahmen erfordert. Die für diesen Zweck geeigneten europäischen Institutionen sind wenig zahlreich — und keine von ihnen stellt eine, vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet, mit der EWG vergleichbare Ausgangsbasis dar.

b) Die Lösung des Problems der „gerechten Gegenleistung" setzt einen Ausgleich voraus, nicht etwa nur im Rahmen des betreffenden Projektes allein, sondern in einem möglichst weiten Gesamtrahmen. Und dieser Ausgleich läßt sich viel leichter erreichen im Rahmen von so verschiedenartigen Tätigkeitsgebieten wie sie die EWG aufzuweisen hat.

c) Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft bildet bereits ein marktmäßig und auch hinsichtlich der Wettbewerbsbedingungen zusammenhängendes wirtschaftliches Ganzes. Die Aussichten für eine Spezialisierung sind hier erheblich günstiger wegen der bereits in Kraft befindlichen Gemeinschaftsnormen und wegen der Ansätze zu einer koordinierten Industriepolitik, die sich im Rahmen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik abzeichnet.

Die somit bereits im Entstehen begriffenen wirtschaftliche Verflechtung stellt eine wichtige Voraussetzung für technologische Forschungsvorhaben dar — weil die bereits in Kraft befindlichen Gemeinschaftsnormen es leichter machen, die unerläßliche Ergänzung der staatlichen Übereinkommen durch grenzüberschreitende Zusammenschlüsse von Industriebetrieben zu erreichen. Man kann annehmen, daß die wirtschaftliche Verflechtung zwischen den Beteiligten zwar weniger deutlich in Erscheinung tritt, jedoch praktisch wichtiger ist als die Gleichheit ihrer Forschungspotentiale.

Diese Möglichkeiten wurden bisher jedoch kaum ausgenutzt. Die wirtschaftliche Integration hat sich vielmehr unabhängig von der technologischen Zusammenarbeit entwickelt.

2. Die Notwendigkeit, die wirtschaftliche Integration der Gemeinschaft durch gemeinsames Vorgehen auf technologischem Gebiet zu fördern

Die Erfahrung zeigt, daß freier Waren- und Kapitalverkehr sowie Harmonisierung der Wettbewerbsbestimmungen allein noch nicht genügen, um die durch die technische und wirtschaftliche Entwicklung auf vielen Gebieten erforderlich werdenden Unternehmenszusammenschlüsse zustande zu bringen. Die technologischen Vorhaben (z. B. in der Raumforschung) übernehmen die Aufgabe, die der Markt allein nicht schaffen konnte — d. h.: sie lassen Gruppierungen und Arbeitsgemeinschaften zwischen Firmen entstehen, die später zu dauerhafteren Zusammenschlüssen werden.

Ebenso wird sich auch die im Gemeinschaftsrahmen vorgesehene Industriepolitik nur schwer durchführen lassen, solange sie nicht mit gemeinsamen Schritten auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung gekoppelt ist. Umgekehrt wird diese Industriepolitik die Durchführung sowohl der gemeinsamen wie auch der zwischen den Mitgliedsländern

untereinander abgestimmten Politik auf technologischem Gebiet erleichtern.

Kurz, die Einheitlichkeit der auf dem Vertrag von Rom beruhenden Ziele und Normen stellt trotz noch zahlreich vorhandener Mängel den bisher am weitesten fortgeschrittenen Ansatz zur Festlegung gemeinsamer Interessen zwischen europäischen Ländern dar. Wenn jedoch diese Gemeinsamkeit der wirtschaftlichen Interessen die für die technologische Zusammenarbeit notwendige Stabiltät herbeiführen soll, dürfte sie selbst ihrerseits auch durch die technologische Zusammenarbeit gefördert und konkretisiert werden.

3. Die Gemeinschaft ist als Basis für Forschungsvorhaben zu bevorzugen

Hiernach erscheint es normal und zweckmäßig, die EWG-Mitgliedstaaten — zumindest auf technologischem Gebiet (eventuell aber auch auf wissenschaftlichem Gebiet) — als geeigneten Mittelpunkt für gemeinsame Forschungsmaßnahmen anzusehen.

Zur Erreichung dieses Ziels wären zumindest folgende Punkte erforderlich:

- eine gemeinschaftliche Basis (welche sich nach den durch die Gemeinschaftsnormen und durch die wirtschaftliche Verflechtung gebotenen Möglichkeiten richtet) zur Vorbereitung der Entscheidungen und zur Überprüfung der Ergebnisse,
- von jedem Land müßte über jedes Forschungsprojekt eine spezifische Entscheidung getroffen werden (Beteiligung von Fall zu Fall), wobei auch Drittländer sich nach noch festzulegenden Bedingungen anschließen könnten,
- ein besonderes Verfahren müßte für die Berücksichtigung der Gemeinschaftsinteressen bei der Ausarbeitung größerer Projekte sorgen, — um für die industrielle Entwicklung der Gemeinschaft ungünstige Abkommen zu verhindern und für das Gemeinschaftsinteresse positive Auswahlkriterien durchzusetzen. Hierzu könnte insbesondere eine gegenseitige Information der Partner und eine Stellungnahme zu den in Aussicht genommenen Projekten gehören,
- die Möglichkeit zum Ausgleich zwischen mehreren Forschungsvorhaben muß bestehen, um der Notwendigkeit einer „gerechten Gegenleistung" angemessen zu entsprechen.

Auch die Frage einer gemeinschaftlichen Finanzierung müßte nach und nach geklärt werden. Es wäre zweckmäßig, zunächst zu prüfen, inwieweit die gemeinschaftliche Finanzierung die Wirksamkeit des geschilderten Verfahrens gewährleisten würde, und in welcher Form sowie auf welchen Gebieten sie eine verstärkte Forschungstätigkeit ermöglichen würde.

In dieser Hinsicht sollte die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit sich zunächst auf folgende drei Ziele konzentrieren:

- Eine Gegenüberstellung und später eine laufende gegenseitige Abstimmung der Forschungsprogramme und -pläne durch die dafür verantwortlichen Vertreter der Länder. Diese Gegenüberstellung sollte sowohl die Gesamtplanung wie auch eine gewisse Anzahl von nach ihrer Bedeutung oder wegen ihrer Zukunftsmöglichkeiten ausgesuchten Einzelgebieten umfassen.
- Auf Veranlassung der Regierungen wären gemeinsame oder koordinierte Forschungsaktionen durchzuführen, welche gleichzeitig große Vorhaben und auch Vorhaben von geringerem Umfang betreffen.
- Förderung der Kontakte, in welche sämtliche Universitäten und sämtliche beteiligten Unternehmen einzubeziehen wären; Ausmaß und Ausrichtung sollte jedoch hauptsächlich von deren eigener Initiative abhängen.

Die Regierungen sollten sich jedoch für diese letztgenannte Entwicklung nur indirekt einsetzen (durch die im Kapitel I beschriebenen Förderungsmaßnahmen) und sich also mehr auf die beiden anderen vorgenannten Ziele konzentrieren.

Hierzu empfiehlt die Arbeitsgruppe folgendes:

- Eine wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften setzt eine Erweiterung der Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaften voraus. Diese Erweiterung der Aktivitäten muß getragen sein von dem politischen Willen der Mitgliedstaaten, die Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinschaft so exakt wie möglich zu definieren und vertraglich zu regeln.
- Jede Zusammenarbeit muß ihren Ausgangspunkt in einer Konfrontierung der nationalen Programme und Haushaltspläne sowie gegebenenfalls der geplanten oder gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten in Angriff genommenen Programme finden. Diese Konfrontierung müßte es erlauben, die Möglichkeiten der Kooperation in Form gemeinsamer oder koordinierter Aktionen in den Bereichen oder Operationen, die in Funktion der Interessen der Mitgliedsländer und der Gemeinschaft festgelegt werden, zu formulieren oder zu erweitern.
- Bei der Definition von Aktionen der Kooperation kommt es darauf an, Verfahren und Modalitäten festzulegen, die zufriedenstellende Bedingungen der Effizienz und der Gerechtigkeit gewährleisten. In dieser Hinsicht erscheint es der Gruppe notwendig, daß zugleich mit der Auswahl der Projekte der Zusammenarbeit auf der Ebene der Experten allgemeine Richtlinien in bezug auf Verfahren und Modalitäten auf politischer Ebene schnell erarbeitet werden. Ohne einen zu starren Charakter anzunehmen, könnten diese Richtlinien von den folgenden Grundsätzen geleitet werden:
  1. Für die Bereiche der Projekte, die sämtliche Mitgliedsländer interessieren, sollten soweit wie möglich gemeinsame Programme aufgestellt und in Gang gebracht werden.
  2. Für Bereiche oder Projekte, an denen nur einzelne Mitgliedstaaten unmittelbar teilneh-

men möchten, wäre es unumgänglich, die Art und Weise festzulegen, in der das Interesse der nichtbeteiligten Mitgliedstaaten und der gemeinschaftlichen Entwicklung als Ganzes berücksichtigt wird. Bei jeder geplanten Zusammenarbeit sollte Rechnung getragen werden:

- dem Bedarf oder dem Leistungspotential der nichtbeteiligten Mitgliedstaaten und gegebenenfalls auch der Forschungszentren der Gemeinschaft,
- den Problemen, welche mit der Information dieser Nichtbeteiligten und mit deren Zugang zu den Forschungsergebnissen zusammenhängen,
- der Notwendigkeit einer koordinierten technologischen und industriellen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene.

Wird diese Kooperation als von gemeinsamem Interesse anerkannt, würde eine zufriedenstellende Lösung dieser Probleme es notwendig machen, daß die festzulegenden Verfahren auf eine Beteiligung der Gemeinschaft hinauslaufen und die Einbeziehung dieser Kooperation in die gemeinschaftliche Koordination vorsehen.

Jedenfalls sollte die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedsländern so gestaltet sein, daß sie es gleichzeitig erlaubt, die sich aus dem betreffenden Programm ergebenden öffentlichen Aufträge zu konzentrieren und die Realisierung von Abkommen oder Zusammenschlüssen zwischen den Unternehmen, die mit ihrer Ausführung beauftragt sind, zu erleichtern.

Probleme der Koordinierung, die sich aus der Kooperation zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern ergeben, sollten gemeinsam untersucht werden, so daß auf jeden Fall das gemeinschaftliche Interesse gewahrt werden kann.

(Die vorstehenden Empfehlungen lassen die Tatsache besonders deutlich werden, daß die Inangriffnahme gemeinsamer Vorhaben und die Gegenüberstellung der einzelstaatlichen Programme sich praktisch gegenseitig ergänzen. Die beiden folgenden Unterabschnitte befassen sich mit diesen beiden grundlegenden Gesichtspunkten der Zusammenarbeit).

UNTERABSCHNITT A

Gemeinsame und koordinierte Aktionen

Hier sollen hauptsächlich solche Gebiete behandelt werden, wo die einzelstaatlichen Regierungen — nach gemeinsam gefaßtem Beschluß und ohne allzu lange Vorbereitungen — ihre Mittel für die Durchführung gemeinsamer oder koordinierter Forschungsaktionen einsetzen könnten.

Maßgebend für die Auswahl dieser Gebiete ist die Tatsache, daß eine von mehreren Staaten durchgeführte Aktion notwendigerweise einen umfangreicheren Verwaltungsaufwand erfordert, dessen Einsatz zumindest gerechtfertigt sein muß durch den Umfang der positiven Auswirkungen des Vorhabens auf die wissenschaftliche und technische Entwicklung der Mitgliedsländer oder durch dessen indirekte Auswirkungen auf die Gesamtheit der Volkswirtschaften der Gemeinschaften.

Mit Rücksicht auf den gegenwärtigen Stand der Forschungspotentiale und der nationalen Forschungsprogramme konnte die Gruppe nur Minimalvorschläge vorlegen. Diese können jedoch später fortlaufend in dem Maße, wie die Gegenüberstellung der Programme fortschreitet, durch neue Erkenntnisse oder Zusätze ergänzt werden.

Im gegenwärtigen Stadium der Arbeiten zeichnen sich die folgenden drei Hauptgebiete ab:

1. Auf dem Gebiet der Großprojekte erscheint es nicht ausgeschlossen, daß in naher Zukunft neue Vorschläge vorgelegt werden, sobald die einzelstaatlichen Bedürfnisse und Absichten infolge der weiter unten vorgeschlagenen Untersuchungen (Unterabschnitt B) besser bekannt sein werden. Das zunächst zu lösende Problem besteht jedoch in der Verbesserung der bestehenden Projekte, sowohl verwaltungsgemäß als auch hinsichtlich der Aufgabenstellung, indem man gemeinsame Zielsetzungen herausarbeitet.
2. Auf gewissen, unmittelbar von den Regierungen abhängigen Gebieten der angewandten Forschung wären komplementäre Forschungsaufgaben in Angriff zu nehmen.
3. Besondere Aufmerksamkeit verdient im Rahmen dieser Aufgaben der Austausch von wissenschaftlichem und technischem Informationsmaterial; der Bedarf hierfür ist einerseits dringend und läßt sich andererseits relativ leicht ermitteln und befriedigen.

Im einzelnen:

zu 1. Die Großprojekte

Innerhalb der Gesamtanstrengungen auf dem Forschungsgebiet stellen die Großprojekte denjenigen Teil dar, der wegen seiner Wirkung auf wissenschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Ebene die wirksamsten Impulse auf das nationale Potential auszuüben vermag und sich auch am besten für eine gemeinsame Durchführung eignet.

Allerdings setzt die sorgfältige Auswahl und Spezifizierung derartiger Großprojekte eingehende Vorstudien voraus. Es erscheint zweckmäßig, hier vorweg die Gründe zu nennen, welche die Gruppe bisher dazu veranlaßt haben, sich mit unmittelbaren Initiativen für Aktionen dieser Art zurückzuhalten.

Zur Zeit gibt es vier große Gebiete, auf denen derartige Projekte sinnvoll erwogen werden können:

Die *Atomforschung* und die *Weltraumforschung* sind bereits Gegenstand vielfacher Zusammenarbeit,

so daß hier eine Überprüfung dringender erscheint als die Inangriffnahme neuer Vorhaben. Unmittelbare Aufgabe der Mitgliedstaaten wäre es daher, aktiv zu den entsprechenden Bemühungen beizutragen:

- erstens durch Mitwirkung bei einer Gesamtplanung für jedes dieser beiden Gebiete (im Interesse einer besseren Koordinierung),
- zweitens durch Präzisierung der gemeinsamen wissenschaftlichen, technischen und industriellen Ziele, die durch oder mit Hilfe dieser Forschungsprojekte erreicht werden sollen.

Im übrigen ist nicht von vornherein auszuschließen, daß sich im Laufe der späteren Entwicklung dieser Projekte (vor allem auf dem Gebiet der Weltraumforschung) weitere Möglichkeiten zu gemeinsamen Vorgehen zeigen werden, d. h. die bisherigen großen Projekte von ESRO und ELDO betreffende zusätzliche Aktionen, industrielle Zusatzprogramme etc.

In der *Luftfahrttechnik* herrscht die zwei- und dreiseitige Zusammenarbeit vor. Am wichtigsten wäre hier eventuell die Organisation von regelmäßigen Zusammenkünften der Sechs; dort könnten die Initiatoren neuer Projekte

- an vollständiger oder teilweiser Beteiligung interessierte Partner finden,
- über die potentiellen Märkte und Aufträge sprechen,
- gemeinsam (unter Berücksichtigung der im Rahmen der Gemeinschaft hierfür erforderlich werdenden Industriekapazitäten) festlegen, welche „Bauteile" und welche technischen Verfahren bevorzugt werden sollen.

Die *Datenverarbeitung* schließlich ist ein Gebiet, auf dem die europäischen Regierungen eher die Rolle eines Mitbeteiligten als die des Hauptunternehmers spielen. Eine Zusammenarbeit könnte daher hier sehr nützlich sein. Die Gruppe erwartet mit regem Interesse das Ergebnis der Arbeiten, mit denen sich z. Z. die Arbeitsgruppe „Sektorale Strukturpolitk" befaßt.

Je nach dem Ergebnis der im folgenden Abschnitt vorgeschlagenen Untersuchungen könnten auch noch sonstige Gebiete für die Inangriffnahme großer Projekte in Frage kommen (Fernmeldewesen, Ozeanographie, neue Verkehrssysteme etc.).

Eine bessere verwaltungsmäßige Bearbeitung und Rationalisierung der bereits bestehenden Projekte ist nach Ansicht der Gruppe eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg neuer Initiativen. Umfassende Untersuchungen über die günstigsten auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit in Frage kommenden Modalitäten und Verfahren sind allerdings bis heute noch nicht oft durchgeführt worden.

Ein Problem wie: „Die Voraussetzungen für eine erfolgreiche internationale Zusammenarbeit im wissenschaftlichen und technischen Bereich" müßte vom zweiten Halbjahr 1967 an eingehend untersucht werden.

Außerdem ließe eine Sitzung, in welcher versuchsweise die Probleme der Zusammenarbeit im Bereich der Weltraumforschung besprochen würden, die Bedeutung und den Nutzen einer Information und einer systematischen Gegenüberstellung der nationalen Standpunkte auf Gebieten wie: Atom, Luftfahrt, Rechenanlagen ... erkennen. Nähere Untersuchungen und Diskussionen über diese Themen würden es ermöglichen, den Regierungen der Mitgliedstaaten aufgrund von konkretem Material eine Gesamtheit von Maßnahmen zu Verbesserungen in folgenden Punkten vorzuschlagen:

- eine Verbesserung des Verfahrens zur Ermittlung, Auswahl und Überprüfung der Programme für die Zusammenarbeit,
- eine Verbesserung der Vorausberechnung und Aufteilung der für die Durchführung eines Berichts notwendigen finanziellen Mittel,
- eine Verbesserung der die Verwaltung und Weiterentwicklung der Projekte betreffenden Bedingungen.

Eine derartige Ausrichtung der Arbeiten würde außerdem auch die Möglichkeit bieten, an eine bessere Grundlage für die Behandlung eines bereits genannten wichtigen Problems heranzugehen, nämlich: Die Notwendigkeit, die Politik der Sechs auf dem Gebiet der Technologie — eines der wichtigsten Instrumente des wirtschaftlichen Fortschritts der EWG — in Einklang zu bringen mit der Existenz von bilateralen, trilateralen oder multilateralen Forschungsvorhaben, an denen verschiedene Partner beteiligt sind.

zu 2. **Zusätzliche Aufgabenbereiche**

Folgende zwei zusätzliche Aufgabenbereiche kommen für eine Initiative der Regierungen zur Zusammenarbeit in Frage:

Der erste betrifft das öffentliche Auftragswesen. Die öffentlichen oder quasi-öffentlichen Aufträge spielen nämlich für die Gesamtheit der Mitgliedsländer in einer Reihe von Industriezweigen eine wesentliche Rolle. Zumindest für einige dieser Gebiete (zu denen das Transportwesen, die Rechenanlagen, das Fernmeldewesen, die Luftfahrt usw. zu rechnen sind) käme eine untereinander abgestimmte, das Ausrüstungsmaterial (mit dem darin enthaltenen erheblichen Anteil an Forschungs- und Entwicklungsleistungen) betreffenden Auftragspolitik in Frage. Unter dem Gesichtspunkt der Schaffung von möglichst wettbewerbsfähigen europäischen Unternehmen in jedem dieser Industriezweige könnte man also dementsprechende gemeinsame Ausschreibungskriterien und -regeln festsetzen. (Die Schaffung von europäischen Gesellschaften kann den Erfolg dieses Vorhabens erleichtern, stellt jedoch keineswegs eine zwingende Voraussetzung dafür dar.)

Eine Aktion dieser Art könnte unmittelbar erfolgen, nachdem die für die betreffenden Sektoren jeweils in Frage kommende Lösung geprüft worden

ist. Die beiden wesentlichsten Hindernisse scheinen in den traditionellen Gewohnheiten der zuständigen Behörden und in den derzeitigen Konjunkturschwierigkeiten zu liegen. Nichtsdestoweniger sollte man das Problem untersuchen und es versuchsweise den zuständigen Sachverständigen und für einzelne Teilgebiete auch den Interessenten vorlegen.

Ein zweiter Aufgabenbereich betrifft die auf verschiedenen Gebieten arbeitenden sogenannten staatseigenen Forschungsanstalten. Im allgemeinen handelt es sich dabei um Forschungsinstitute mittlerer Größe, die verschiedene Probleme von öffentlichem Interesse bearbeiten, wie: Forschungsstellen der Straßenbauverwaltung, Forschungsstellen für die Unfallverhütung in Industriebetrieben, medizinische Forschungsstellen, Städtebau, etc. In diesen Gebieten scheint sehr häufig Doppelarbeit vorzukommen, ohne daß dies immer durch urheberrechtliche Fragen gerechtfertigt wäre. Der Herstellung enger Verbindungen zwischen den zuständigen nationalen Forschungszentren scheinen keine größeren Schwierigkeiten entgegenzustehen (gemeinsame Programme, Spezialisierungen und u. U., wenn die verwaltungsmäßigen Bedingungen dies erlauben, sogar Zusammenschlüsse). Auch hier ließen sich die vorbereitenden Untersuchungen ziemlich rasch durchführen, wenn der hierzu notwendige politische Impuls gegeben würde.

Die konkreten Möglichkeiten einer gegenseitigen Abstimmung der öffentlichen Aufträge sowie der Programme der staatseigenen Forschungsanstalten könnten Gebiet für Gebiet im Rahmen des im vorliegenden Bericht vorgeschlagenen allgemeinen Programms besprochen werden.

zu 3. **Maßnahmen auf dem Gebiet des Austausches von wissenschaftlichem und technischem Informationsmaterial**

Aus dem Umfang des zu verarbeitenden Informationsmaterials ergeben sich für jeden Mitgliedstaat allein erhebliche Schwierigkeiten und Belastungen, die sich durch eine weitgehend gemeinsame Verarbeitung des Materials vermeiden lassen würden, weil so der größte Teil der Doppelarbeit vermieden und viele gegenwärtig bestehenden Lücken geschlossen werden könnten.

Nur eine gemeinsame Lösung der Frage des Informationsaustausches kann zu einer für alle Mitgliedsländer befriedigenden Lösung führen. Die Festlegung und Einführung eines gemeinsamen Informationssystems, das sämtliche wissenschaftlichen und technischen Gebiete umfaßt, erscheint daher als das wichtigste in diesem Bereich anzustrebende Ziel. Die nachstehend genannten Einzelmaßnahmen sind demnach als Bausteine zur schrittweisen Schaffung dieses gemeinsamen Systems zu werten.

a) Koordinierung der Informationspolitiken der Einzelstaaten

Es wäre zweckmäßig, zunächst den Angehörigen der Partnerländer den Zugang zu den einzelstaatlichen Informationszentren zu erleichtern. Engere Kontakte zwischen den einzelstaatlichen Zentren des gleichen Fachgebiets würden es außerdem erlauben, die Methoden zur Beschaffung und Auswertung des Materials zu harmonisieren, und könnten Schwerpunktbildungen ermöglichen.

Zweckmäßig wäre es:

— gebietsweise systematische Verzeichnisse der bestehenden Informationszentren und des Materials aufzustellen, über das sie verfügen;

— die Voraussetzungen und Modalitäten für die Entstehung eines europäischen Informationssystems festzulegen, das sich auf die bestehenden Dokumentationszentren stützt. Man könnte hierbei versuchsweise mit einigen auf Grund ihrer besonderen Bedeutung ausgewählten Fachgebieten beginnen;

— den Erfahrungsaustausch zwischen den Spezialisten verschiedener Mitgliedsländer oder verschiedenen Fachgebieten zu fördern.

b) Dokumentationszentren auf europäischer Ebene

Zur Zeit bestehen zwei Informationszentren auf europäischer Ebene: dasjenige von Euratom für Fragen der Kernenergie und dasjenige von ESRO-CERS für Fragen der Weltraumforschung. Beide arbeiten durchaus zufriedenstellend und das Euratomzentrum nähert sich dem Stadium der automatischen Dokumentation (wobei es anscheinend den Vereinigten Staaten voraus ist).

Die mit diesen beiden Zentren gemachten Erfahrungen sollten auch auf andere Gebiete übertragen werden.

Der Übergang zur gemeinsamen Nutzung des Materials müßte schrittweise (Gebiet für Gebiet) erfolgen, d. h. entweder durch Gründung von neuen gemeinschaftlichen Informationszentren oder durch eine enge Koordinierung der bestehenden Zentren (evtl. in Anlehnung an ein Hauptzentrum). Derartige Gemeinschaftszentren oder Hauptzentren könnten eine aktive Rolle insbesondere für die Zentralisierung des Informationsaustausches mit Drittländern und zur Erleichterung der Auffindung von Dokumentationsmaterial spielen.

c) Die Auswertung des Dokumentationsmaterials

Das von den führenden Industrien erarbeitete Informationsmaterial zirkuliert sehr häufig nur innerhalb des engeren Fachsektors; schlimmer noch: bei einem Unternehmen von einigem Umfang wird die wissenschaftliche Information oft sogar schlecht von einer Abteilung zur anderen weitergegeben, nur weil diese unterschiedlichen technischen Spezialrichtungen angehören.

Um diese Abkapselung zu verhindern und eine Ausnutzung der technologischen „Ausstrahlungen" der Spitzenindustrien zu ermöglichen, könnte *bei der Europäischen Gemeinschaft eine Stelle zur Auswertung von fortschrittlichen technischen Verfahren geschaffen werden mit der Abgabe,* sämtlichen europäischen Industrien die in der Gemeinschaft und in

Drittländern durch Forschung und durch „führende Industrie" gewonnenen verwendbaren Kenntnisse zur Verfügung zu stellen.

Eine solche (auf den Erfahrungen der NASA aufbauende) Auswertungsstelle wäre unerläßlich als Ergänzung der Dokumentationszentren. Sie müßte als Verbindungsstelle fungieren zwischen diesen Dokumentationszentren, die nach Fachrichtungen spezialisiert sind, und den nach Industriezweigen spezialisierten Unternehmen und würde einen viel intensiveren Austausch zwischen Informationsangebot und Informationsnachfrage ermöglichen. Diese ihrer Natur nach mit vielen Fachrichtungen und vielen Industriezweigen zusammenarbeitende Stelle müßte von den Dokumentationszentren unabhängig sein. Sie müßte:

— einen Überblick über sämtliche Interessen der Industrien und der Einzelunternehmen der Gemeinschaft herstellen,

— systematisch die in der Welt in führenden Sektoren bereits bestehenden Dokumentationszentren (Euratom für die Kernenergie, NASA für die Weltraumforschung usw.) um Rat fragen und nötigenfalls eine Modernisierung der angewendeten Dokumentationsmethoden anregen,

— den traditionellen Industrien der Gemeinschaft das so zusammengetragene Informationsmaterial zur Verfügung stellen, soweit es deren Bedarf entspricht.

Die Mittel, welche der Beginn einer allmählich auszubauenden Tätigkeit einer derartigen Stelle erfordert, sind in der ersten Zeit äußerst bescheiden. Der Nutzen, den die europäische Industrie daraus ziehen kann, dürfte sich jedoch sehr rasch zeigen.

d) Unterstützungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Informationsbeschaffung

In diesem Zusammenhang wären insbesondere folgende Maßnahmen erforderlich:

— Forschungen auf dem Gebiet der Dokumentationstechnik und insbesondere die Entwicklung von modernen Techniken, die eine möglichst rasche und rationelle Sammlung „Verarbeitung und Weitergabe des Dokumentationsmaterials" ermöglichen (diese Forschungsarbeiten befinden sich in den USA in voller Entwicklung und erfordern dort etwa 100 Millionen Dollar pro Jahr);

— Ausbildung der Dokumentalisten sowie auch der Bedarfsträger (Benutzer des Materials) (insbesondere in der Industrie), um eine rationelle Zusammenarbeit zwischen beiden zu ermöglichen.

Da es möglich ist, diese Maßnahmen insgesamt relativ kurzfristig zu verwirklichen, wäre es zweckmäßig, daß die Kommission bei sich eine Arbeitsgruppe ins Leben riefe, der Dokumentationsspezialisten und Benutzer des Dokumentationsmaterials gleichzeitig angehören und die die Aufgabe hätte, die vorgeschlagenen, den Aufbau eines europäischen Informationssystems betreffenden Maßnahmen im einzelnen näher auszuarbeiten.

So erfolgversprechend die in diesem Unterabschnitt vorgeschlagenen Maßnahmen auch sein könnten, wenn sie unverzüglich eingeleitet würden, so enthalten sie doch nur Teillösungen und ohne Zweifel unzureichende Antworten auf die in den Mitgliedsländern auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit zu lösenden Probleme.

Wie bereits weiter oben empfohlen wurde, müßten daher umfassendere und vor allem auch langfristigere Untersuchungen und Maßnahmen auf Gemeinschaftsbasis angepackt werden.

UNTERABSCHNITT B

Die Gegenüberstellung von Programmen

A. Ziel der vorgeschlagenen Gegenüberstellungen und anzustrebenden Untersuchungen

Diese auf europäischer Ebene durchzuführenden Gegenüberstellungen und Untersuchungen sollten nicht nur zur Vorbereitung der gemeinsamen Entscheidungen dienen, sondern sollten darüber hinaus auch die auf nationaler Ebene zu treffenden Entscheidungen über Ausrichtung, gegenseitige Abstimmung oder Spezialisierung erleichtern. Auf europäischer Ebene durchgeführte Untersuchungen vermögen weit mehr an Informationsgehalt über die (kurz- oder mittelfristige) zukünftige Entwicklung zu erbringen, als vergleichbare Untersuchungen auf nationaler Ebene. Außerdem dürften diese Untersuchungen auf Gemeinschaftsebene auch zweifellos ein viel zuverlässigeres Ergebnis liefern.

Diese Feststellungen stützen sich nicht allein auf die Tatsache, daß sich durch Maßnahmen auf europäischer Ebene die Kosten verringern und unnütze Doppelarbeit vermeiden ließe. Vielmehr würden Gegenüberstellungen auf dieser Ebene den einzelnen Ländern auch die Möglichkeit geben:

— eine bestimmte Entscheidung aufgrund einheitlichen Ausgangsmaterials zu treffen, was eine gewisse Transparenz schaffen und zahlreiche Mißverständnisse und Irrtümer verhindern würde;

— daraufhin die Forschungsarbeit besser aufzuteilen auf nationale Vorhaben, auf aufeinander abgestimmte oder koordinierte Forschungsprogramme oder auf Gemeinschaftsvorhaben (wobei diese Forschungsprogramme und Vorhaben entweder auf die sechs Mitgliedsländer beschränkt bleiben oder über diesen Rahmen hinausgehen können);

— einen gewissen einseitigen Wettbewerb zwischen den Unternehmen (verschiedener Gemeinschaftsländer) in den Fällen zu verringern, wo Wettbewerbsprobleme vor allem gegenüber Drittländern bestehen.

Ein noch schwerwiegenderes Argument ist folgendes:

Auf den meisten Gebieten der Technologie kommt als potentieller Markt der europäische Markt oder der Weltmarkt in Frage; eine gründliche Untersuchung der Absatzmärkte ist ohne Informationen über die Forschungsprogramme und zukünftigen Absichten der Partnerstaaten, d. h. vor allem der Partner innerhalb der Gemeinschaft nicht möglich. Bei einem bestimmten Grad der Komplexität (d. h. vor allem auf dem Gebiet der Elektronik und auch in der Aeronautik) erfordert diese Information, daß die Untersuchungen und Vorausschätzungen gemeinsam durchgeführt werden. Dies hat sich ganz klar bei den langfristigen einzelstaatlichen Untersuchungen gezeigt, die einige europäische Länder durchgeführt haben und die meistens durch das Fehlen von Informationen über die Märkte und Absichten der Nachbarstaaten erschwert wurden.

Die genannten Gegenüberstellungen und Untersuchungen sollten also — sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene — die Auswahl der prioritär zu behandelnden Gebiete und Forschungsprogramme sowie der hierbei anzuwendenden Verfahren der Barbeitung oder der Zusammenarbeit erleichtern.

B. Die hierzu erforderlichen Arbeiten

In diesem Rahmen kommen folgende drei Gruppen von Untersuchungen und Gegenüberstellungen in Frage:

— Gegenüberstellungen der derzeitigen wissenschaftlichen Programme der Mitgliedsländer und ihrer unmittelbaren Ausrichtung (Zielsetzungen und Prioritäten);

— allgemeine Vergleiche zwischen den einzelstaatlichen wissenschaftlichen und technischen Potentialen und deren Weiterentwicklung;

— Untersuchungen über die von den Beteiligten als möglich oder erwünscht angenommene künftige Entwicklung.

1. Prüfung der unmittelbar gegebenen Möglichkeiten zu einer Zusammenarbeit oder zu einer Koordinierung

Diese Untersuchungen müßten von dem tatsächlich vorhandenen Potential und von den (kurzfristigen und mittelfristigen) Forschungsabsichten ausgehen, und sollten Vergleiche zwischen Ländern oder zwischen Industriebetrieben ermöglichen.

a) Auf der Ebene der Grundlagenforschung

Jedes Land hat seine wissenschaftlichen Programme, die auch den übrigen Mitgliedstaaten in großen Umrissen bekannt sein sollten. Der relative Umfang oder der Nachdruck mit dem die wissenschaftliche Forschung auf den einzelnen Fachgebieten betrieben wird, ist von Land zu Land sehr unterschiedlich und die jeweiligen Ziele können sich je nach Lage des Einzelfalles entweder decken, oder ergänzen oder deutlich voneinander abweichen.

Der Vergleich zwischen diesen Zielsetzungen ließe sich nach und nach für die einzelnen großen Forschungsgebiete durchführen. Soweit die Finanzierung der Grundlagenforschung überwiegend Sache der öffentlichen Hand ist, hätten die Staaten ein Interesse daran:

— um den eigenen Leistungsstand zu erhöhen, die Information ihrer Wissenschaftler über die laufenden oder geplanten Forschungsprogramme der übrigen Mitgliedstaaten zu verbessern (diese Information würde übrigens einheitlich auch die Mobilität der Forscher fördern);

— bisweilen kostspielige Doppelarbeit zu vermeiden. Hier könnte man — bei den kostspieligsten Programmen — eine erste Spezialisierung nach Ländern bzw. nach Forschungszentren durchführen;

— die angestrebten Schritte auf dem Gebiet der Zusammenarbeit und der Koordinierung an Hand von möglichst vollständigem Informationsmaterial festzulegen. Bevor eine Investition größeren Umfangs beschlossen wird, könnten als erster Schritt zu einer Harmonisierung der Investitionen Besprechungen zwischen den Sechs stattfinden.

Zweifellos lassen sich diese Ziele nur allmählich erreichen. In einem ersten Stadium müßten Testuntersuchungen durchgeführt werden, die nur einzelne ausgewählte Fachgebiete betreffen. An Hand dieser Untersuchungen könnten die Mitgliedstaaten dann Art und Methoden für die regelmäßig durchzuführenden eingehenden und vergleichenden Untersuchungen festlegen.

Während dieser Phase könnte man auch den Versuch einer Gesamtanalyse der Grundlinien der von den Einzelstaaten selbständig beschlossenen Forschungspläne und -programme machen (z. B. Berichte der Deutschen Forschungsgemeinschaft oder des Französischen Plans).

Auf der Grundlage dieser beiden Vorversuche ließen sich dann die günstigsten Vergleichsmethoden herausarbeiten; die Methoden hierfür müßten elastisch sein und dürften keinesfalls einen schwerfälligen Aufwand erfordern.

b) Auf der Ebene der angewandten Forschung und der Entwicklung

Da die Forschung auf dieser Ebene weitgehend von der Industrie und von der öffentlichen oder privaten Wirtschaftspolitik abhängt, müssen die technologischen Forschungsziele sich zur Zeit nach dem wirtschaftlichen Bedarf der Gemeinschaft richten.

Daher ist hier eine im wesentlichen empirische Methode angebracht.

Die Suche nach unmittelbar in Frage kommenden Aufgaben auf dem Gebiet der technologischen Forschung und Entwicklung sollte vorzugsweise auf folgende Punkte ausgerichtet sein:

— die Erfassung aller ganz oder überwiegend durch staatliche Gelder finanzierten Forschungsvorhaben und Programme, die die Mitgliedstaaten fördern oder fördern wollen, die jedoch deren per-

sonelle oder finanzielle Möglichkeiten übersteigen;

— die Ermittlung aller Probleme (technischer, administrativer, juristischer, finanzieller Art), mit denen sich die Unternehmen der forschungsintensiven Industriezweige bei der Entwicklung oder Aufrechterhaltung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit auseinanderzusetzen haben;

— gegebenenfalls Auswahl derjenigen neuen Entwicklungsvorhaben, deren Umfang oder Kosten den gemeinsamen Einsatz staatlicher Gelder und eine aufeinander abgestimmte Beteiligung der Industrien der Gemeinschaft erfordern.

Um das erste dieser Ziele zu erreichen, sollte man zunächst die wichtigsten öffentlich finanzierten Forschungsgebiete (z. B. Transportwesen, Energiewirtschaft, Datenverarbeitung, Fernmeldewesen, Weltraumforschung und gegebenenfalls auch den Städtebau und das Baugewerbe) untersuchen.

Danach sollte man sich allgemein über die festzulegenden Prioritäten und Ziele einigen und anschließend gemeinsame Untersuchungen vornehmen, die die Forschungs- und Entwicklungsprogramme festlegen, welche zur Erreichung dieser Ziele geeignet erscheinen.

Was die Ermittlung der Forschungsprobleme der Industrie anbelangt, so sollte man die europäischen Industrieunternehmer der wichtigsten Industriezweige (z. B. Elektro- und Elektronikgeräte, Chemie, Metallindustrie und Mechanik, Meßgeräte usw.) veranlassen, die Bedingungen für eine günstigere Entwicklung ihrer wissenschaftlichen Forschungsarbeit miteinander zu erörtern. Derartige Diskussionen zwischen Delegierten der Unternehmen würden nützliche Hinweise über den Umfang der vorhandenen Probleme und über den relativen Wert der in den einzelnen Ländern angewandten praktischen Lösungen ergeben.

Außerdem könnten derartige Zusammenkünfte äußerst nützlich sein, um von seiten der Industrie Anregungen für Gemeinschaftsmaßnahmen zu erhalten.

Dieses Arbeits- und Diskussionsprogramm sollte es ermöglichen, wichtiges Material zusammenzutragen, das praktisch wertvoll wäre für eine etwaige Festlegung von gemeinsamen Entwicklungsmaßnahmen und für die Wahl der in der Industrie einzusetzenden Methoden.

c) Zu untersuchende Gebiete

Im Bemühen um eine erste Konkretisierung der in diesem Abschnitt formulierten Vorschläge hat die Arbeitsgruppe „Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung" die nachstehenden sechs Themen festgestellt, für welche die Sechs vorrangig rasch einen praktischen Modus der gegenseitigen Abstimmung oder Zusammenarbeit vereinbaren sollten:

1. Datenverarbeitung und Fernmeldewesen
   (Information/Dokumentation — Datenverarbeitung, Rechenanlagen, Fernmeldewesen),
2. Verkehrswesen,
3. Ozeanographie
   (Grundlagenstudien — Technik der Ozeanographie und Ausnutzung der Rohstoffquellen des Meeres),
4. Metallurgie
   (Eisen- und Stahlindustrie, neue Metallegierungen, Metallverarbeitungen),
5. Bekämpfung von Umweltschäden
   (Luft- und Wasserverseuchung — Geräuschbekämpfung — Überwachung der Nahrungsmittel),
6. Meteorologie.

Über diese Themen — die gleichzeitig sowohl für Vorhaben auf dem Gebiet der Grundlagenforschung als auch für Entwicklungsmaßnahmen gelten — finden bereits in den Mitgliedsländern Besprechungen statt zur Vorbereitung der auf Gemeinschaftsebene geplanten Überlegungen. Diese gemeinsamen Überlegungen erfordern jedoch gewisse Voruntersuchungen, mit deren Durchführung die Kommission eventuell mit den zuständigen Behörden und Forschungszentren der Mitgliedstaaten zusammenarbeitende Sachverständige beauftragen könnte.

2. Übersicht über die in den Einzelstaaten zur Verfügung stehenden Forschungsmittel

Selbstverständlich gehört zu jeder Untersuchung der nationalen Forschungsprogramme der sechs Länder auch die Beschaffung gewisser Angaben über die wichtigsten Merkmale des nationalen wissenschaftlichen und technischen Forschungspotentials.

Die einzelnen Länder und die OECD-Direktion für wissenschaftliche Angelegenheiten haben in den letzten Jahren ein Erfassungssystem und einen statistischen Apparat aufgebaut, der die wichtigsten Angaben dieser Art liefern kann.

Diese Unterlagen müßten sich auf folgende Punkte beziehen:

— auf die jährlich für wissenschaftliche und technische Forschung zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel,

— auf die mittelfristigen Mittelbindungen (zur Finanzierung der großen nationalen und internationalen Vorhaben vorgesehene Mittelansätze),

— auf das zur Durchführung der Forschungsarbeit zur Verfügung stehende Potential (Umfang und Art der Mittel, Zahl und Qualifikation des Personals nach Forschungsgebieten, Zukunftsaussichten für die weitere Entwicklung dieses Personals).

In den meisten Fällen würde es genügen, wenn man gemeinsam die Art und Weise festlegt, wie die für die vergleichenden Analysen erforderlichen Daten dargestellt werden sollen, bzw. wie man die Daten und das Verfahren speziell dem Bedarf der Sechsergemeinschaft anpaßt.

Auf diese Weise ließen sich gleichzeitig zwei Probleme lösen, d. h. die regelmäßige zentrale Erfassung der für einen Vergleich der nationalen Potentiale erforderlichen Mindestinformationen und die Entstehung einer auf Vereinbarung beruhenden Sprachregelung (z. B. gemeinsames Schema für die Vorlage der Haushalts- und Investitionspläne), die mehr und mehr die gegenseitige Abstimmung, Koordinierung oder Zusammenarbeit erleichtern könnte.

3. Vorausschätzung der zukünftigen Entwicklung

Eine unerläßliche Ergänzung der obengenannten Untersuchungen sind vorausschauende Studien. Das beste Beispiel hierfür sind die Arbeiten, die in den Vereinigten Staaten auf dem Gebiet der gezielten technologischen Vorhersagen durchgeführt werden.

Der technische Fortschritt hängt weitgehend ab von den Impulsen, welche von der privaten und öffentlichen Nachfrage ausgehen. Zur Zeit wird die Richtung des technischen Fortschritts weitgehend von den USA und der UdSSR bestimmt. Die europäischen Länder bemühen sich zwar um eigene Entscheidungen, diese werden jedoch meistens von denjenigen der beiden Großen bestimmt. Diese unfreiwillige Passivität beruht darauf, daß europäische Staaten bei ihren Entscheidungen an einen engeren Gesichtskreis gebunden sind, was hauptsächlich auf die kleineren Dimensionen der europäischen Länder (und insbesondere auf die unzureichende für Forschung und Entwicklung zur Verfügung stehenden Mittel sowie auf den geringen Einflußbereich des Staates) zurückzuführen ist.

Nur eine gemeinsame Beschlußfassung, die Forschungspotentiale, Forschungsbedarf und politische Entscheidungen aller Beteiligten betrifft, kann die europäischen Länder von dieser Abhängigkeit befreien und ihnen autonome Entscheidungen ermöglichen.

Diese gemeinsame Beschlußfassung setzt voraus, daß zuvor langfristige politische Ziele festgelegt werden, welche den gemeinsamen Präferenzen entsprechen. Derartige gemeinsame Präferenzen könnten zumindest in alternativer Form formuliert werden.

Solche vorausschauenden Untersuchungen sind in den USA zur Zeit schon recht zahlreich, in Europa jedoch noch im Anfangsstadium. Ihre Entwicklung wird notwendigerweise recht langsam vorangehen, doch kommt ihnen schon in einigen Jahren eine entscheidende Bedeutung zu. Es wäre zweckmäßig, wenn unverzüglich schon eine erste Gruppe von derartigen Untersuchungen in der Gemeinschaft in Angriff genommen werden könnte, an denen Forscher, Verwaltungsbeamte, Politiker, Industrielle und Volkswirtschaftler teilnehmen sollten.

Anhang IV

Entschließung des Rats der Europäischen Gemeinschaften vom 31. Oktober 1967 über die Probleme der wissenschaftlichen und technischen Forschung in der Gemeinschaft

1. Der Rat, die im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten und die Kommission — in der Erwägung,

   — daß der Fortschritt auf dem Gebiet der Wissenschaft und Technik einen grundlegenden Faktor für das wirtschaftliche Wachstum und die allgemeine Entwicklung in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaften und insbesondere für ihre Wettbewerbsfähigkeit dargestellt,

   — daß die in den letzten Jahren in den europäischen Ländern erzielte Weiterentwicklung in Wissenschaft und Technik und in ihren industriellen Anwendungen sich weniger schnell vollzog als die außerhalb Europas — vor allem in den Vereinigten Staaten — festgestellte Entwicklung auf bestimmten, für die Entwicklung der modernen industriellen Wirtschaft wesentlichen Gebieten und daß der Rückstand Europas auf diesem Gebiet eine ernsthafte Gefahr für seine mittel- und langfristige wirtschaftliche und soziale Entwicklung bedeutet —

   bringen zum Ausdruck,

   daß sie gewillt sind, im Zusammenhang mit dem Programm für die mittelfristige Wirtschaftsentwicklung der Gemeinschaft und im Hinblick auf die neuen Entwicklungen in der Forschung eine tatkräftige Aktion zur Neubelebung und Förderung der wissenschaftlichen und technischen Forschung und der industriellen Innovation durchzuführen.

2. Zu diesem Zweck beschließt der Rat (beschließen die im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten),

   a) die Arbeiten tatkräftig fortzusetzen, die im Rahmen der Errichtung der Wirtschaftsunion begonnen wurden und die geeignet sind, die der Förderung der Forschung und Innovation dienlichen allgemeinen Bedingungen zu verbessern und zu harmonisieren (insbesondere: Statut einer Europäischen Gesellschaft, Europäisches Patent, Harmonisierung auf dem Gebiet der Steuern usw.); diese juristischen und steuerlichen Maßnahmen sollen die Errichtung wirksamerer industrieller Strukturen in der Gemeinschaft begünstigen;

   b) die Arbeitsgruppe „Politik der wissenschaftlichen und technischen Forschung" des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik zu beauftragen,

      i) die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit, beginnend mit den sechs vorgeschlagenen Gebieten (Informationsverarbeitung und -verbreitung sowie Fernmeldewesen, Entwicklung neuer Verkehrsmittel, Ozeanographie, Metallurgie, Umweltbelästigung, Meteorologie), zu prüfen,

      ii) die Einbeziehung weiterer Gebiete in die Zusammenarbeit zu prüfen und diese Gebiete in ein sachgerechtes System einzuordnen.

   Die Arbeitsgruppe erstattet dem Rat (den im Rat vereinigten Vertretern der Mitgliedstaaten) bis zum 1. März 1968 über den Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik Bericht; der Rat (die im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten) beauftragt (beauftragten) dann den Ausschuß der Ständigen Vertreter, ihm (ihnen) bis zum 1. Juni 1968 Schlußfolgerungen vorzulegen. Der Ausschuß der Ständigen Vertreter wird von einer Gruppe unterstützt, der für die wissenschaftliche Forschung zuständige hohe Beamte angehören. Die Kommission wird an dieser Arbeit in allen Phasen eng beteiligt sein; sie wird aufgefordert, alle zweckdienlichen Vorschläge und Anregungen zu unterbreiten;

   c) die Arbeitsgruppe „Politik der wissenschaftlichen und technischen Forschung" des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik andererseits zu beauftragen:

      aa) Die Gegenüberstellung der nationalen Methoden, der allgemeinen Pläne, Programme und Haushalte auf dem Gebiet der Forschung fortzusetzen,

      bb) die Mittel zur Schaffung eines gemeinschaftlichen Systems der Verarbeitung und Verbreitung technischer Informationen oder zur Koordinierung der nationalen Informationssysteme zu untersuchen,

      cc) die Mittel für eine koordinierte Ausbildung und einen intensiveren Austausch von Wissenschaftlern zu prüfen.

3. Die Berichte [1]) werden die insbesondere in anderen internationalen Organisationen bereits bestehende Zusammenarbeit berücksichtigen und nach Möglichkeiten für eine Beteiligung anderer europäischer Staaten an den Maßnahmen und der Zusammenarbeit auf den genannten Gebieten suchen.

[1]) Diese Berichte werden dem Rat über den Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik vorgelegt.

4. der Rat wünscht, daß die Industrieunternehmen bei der Ausarbeitung einer Politik für Wissenschaft und Technik und der sich daraus ergebenden Maßnahmen konsultiert werden.

5. Anläßlich dieser Beratungen über die wissenschaftliche und technische Forschung bekräftigt der Rat, daß er raschen konstruktiven Beschlüssen über die künftige Forschungstätigkeit Euratoms große Bedeutung beimißt.

Anhang V

Mitglieder und stellvertretende Mitglieder des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik und seiner Arbeitsgruppen

Mitglieder und stellvertretende Mitglieder des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik

Präsident:

Dr. W. LANGER (bis 20. Januar 1967)	Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn
Dr. K. D. ARNDT (ab 20. Januar 1967)	Parlamentarischer Staatssekretär des Bundesministers für Wirtschaft, Bonn

Vizepräsidenten:

Prof. G. BROUWERS	Secretaris-Generaal van het Ministerie van Economische Zaken, Den Haag
F. X. ORTOLI (bis 17. September 1967)	Commissaire général au Plan d'équipement et à la productivité, Paris
R. MONTJOIE (ab 17. September 1967)	Commissaire général au Plan d'équipement et à la productivité, Paris

Präsident der stellvertretenden Mitglieder:

Dr. O. SCHLECHT	Ministerialdirektor im Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn

D e u t s c h l a n d

Mitglieder:

Dr. W. LANGER (bis 20. Januar 1967)	Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn
Dr. K. D. ARNDT (ab 20. Januar 1967)	Parlamentarischer Staatssekretär des Bundesministers für Wirtschaft, Bonn
Dr. H. VOGEL	Ministerialdirektor im Bundesministerium der Finanzen, Bonn

Stellvertretende Mitglieder:

Dr. O. SCHLECHT	Ministerialdirektor im Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn
Dr. D. ROSENKRÄNZER	Ministerialrat im Bundesministerium der Finanzen, Bonn

Belgien

Mitglieder:

C. JOSZ † (verstorben am 10. Februar 1967)	Secrétaire général du Bureau de programmation économique, Bruxelles
A. COESSENS	Directeur général de l'administration de l'industrie au Ministère des affaires économiques, Bruxelles

Stellvertretende Mitglieder:

K. RAES	Inspekteur général de finances, Ministère des finances, Administration du budget et du contrôle des dépenses, Bruxelles
E. THIRION	Conseiller au Service des études et de documentation du Ministère des finances, Bruxelles

Frankreich

Mitglieder:

F. X. ORTOLI (bis 17. September 1967)	Commissaire général au Plan d'équipement et à la productivité, Paris
R. MONTJOIE (ab 17. September 1967)	Commissaire général au Plan d'équipement et à la productivité, Paris
J. SAINT-GEOURS (bis 8. Januar 1968)	Directeur de la prévision, Ministère de l'économie et des finances, Paris
J. SERISE (ab 8. Januar 1968)	Directeur de la prévision, Ministère de l'économie et des finances, Paris

Stellvertretende Mitglieder:

J. RIPERT	Directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques, Paris
J. LE NOANE (bis 18. September 1967)	Sous-directeur à la direction de la prévision, Ministère de l'économie et des finances, Paris
L. P. BLANC (ab 18. September 1967)	Commissaire général adjoint au Plan d'équipement et à la productivité, Paris

Italien

Mitglieder:

Dr. G. LANDRISCINA	Vice-Segretario generale del Comitato Italiano per la Ricostruzione, Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, Roma
Dr. G. RUFFOLO	Direttore dell'Ufficio del Programma, Roma

Stellvertretende Mitglieder:

Prof. A. HERZEL	Statistico Capo, Ministero del Tesoro, Roma
Prof. M. GABRIELE	Consigliere Economico, Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, Roma

Luxemburg

Mitglieder:

J. SCHMIT	Conseiller de gouvernement, Ministère de l'économie nationale, Luxemburg
E. LEY	Conseiller adjoint de gouvernement, Ministère de l'économie nationale, Luxemburg

Stellvertretende Mitglieder:

J. SCHMITZ	Attaché de gouvernement, Ministère du trésor, Luxemburg
M. SCHMIT (bis 13. Februar 1968)	Inspecteur au gouvernement, Chef du Service du budget, Ministère du budget et du trésor, Luxemburg
F. KESSELER (ab 13. Februar 1968)	Chargé d'études au Service central de statistique et des études économiques, Luxemburg

Niederlande

Mitglieder:

Prof. G. BROUWERS	Secretaris-Generaal van het Ministerie van Economische Zaken, Den Haag
Drs. H. BURGER	Hoofd van de Studiedienst van het Ministerie van Financiën, Den Haag

Stellvertretende Mitglieder:

Drs. L. A Ph. VAN DER LEIJ	Directeur-Generaal voor Algemene Beleidsaangelegenheden, Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid, Den Haag
Dr. D. DOLMAN	Hoofd van de Hoofdafdeling Parlementaire en Financiële Zaken, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag

Kommission

Mitglieder:

R. MARJOLIN (bis 5. Juli 1967)	Vizepräsident der Kommission
R. BARRE (ab 6. Dezember 1967)	Vizepräsident der Kommission
Prof. L. LEVI SANDRI	Vizepräsident der Kommission
Dr. H. VON DER GROEBEN	Mitglied der Kommission

Stellvertretende Mitglieder:

Dr. F. BOBBA (bis 13. Februar 1967)	Generaldirektor für Wirtschaft und Finanzen
Dr. U. MOSCA (ab 1. Juni 1967)	Generaldirektor für Wirtschaft und Finanzen
M. ALBERT	Direktor „Struktur und wirtschaftliche Entwicklung", Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen

Mitglieder der Arbeitsgruppe „Sektorale Strukturpolitik"

Präsident:

Prof. N. ANDREATTA	Università di Bologna

Deutschland:

Dr. F. BRECKNER	Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn
Dr. D. ALBRECHT	Bundesministerium der Finanzen, Bonn

Belgien:

A. COESSENS	Ministère des affaires économiques, Bruxelles
A. HANNEQUART	Bureau de programmation économique, Bruxelles

Frankreich:

P. CAZALA	Ministère des finances et des affaires économiques, Paris
J. FRIEDMANN	Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité, Paris

Ehemaliges Mitglied der Arbeitsgruppe:

G. de la PERRIERE	Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité, Paris

Italien:

Prof. N. ANDREATTA	Università di Bologna
Prof. M. BOTTALICO	Ministero dell'Agricoltura, Roma
Dr. G. GRAZIOSI	Consiglio Nazionale Economia e Lavoro, Roma
Prof. A. MARZANO	Ministero del Tesoro, Roma

Ehemalige Mitglieder der Arbeitsgruppe:

Prof. Dr. L. BRUNI	Commissione Nazionale Programmazione Economica, Roma
Prof. S. LOMBARDINI	Commissione Nazionale Programmazione Economica, Roma

Luxemburg:

E. EMRINGER	Ministère de l'économie nationale et de l'énergie, Luxemburg
E. LEY	Ministère de l'économie nationale et de l'énergie, Luxemburg

Ehemaliges Mitglied der Arbeitsgruppe:

J. FRIEDRICH	Ministère des classes moyennes, Luxemburg

Niederlande:

Mr. A. A. T. VAN RHIJN	Ministerie van Economische Zaken, Den Haag
Drs. H. DEN HARTOG	Centraal Planbureau, Den Haag

Ehemalige Mitglieder der Arbeitsgruppe:

J. H. VAN DER PAS	Centraal Planbureau, Den Haag
Drs. E. D. J. KRUYTBOSCH	Centraal Planbureau, Den Haag

Kommission:

M. ALBERT	Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen
F. BRAUN	Generaldirektion Innerer Markt
A. SACLE	Generaldirektion Wettbewerb

Mitglieder der Arbeitsgruppe „Einkommenspolitik"

Präsident

Drs. L. A. Ph. VAN DER LEIJ	Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid, Den Haag

Deutschland:

Dr. U. HENTRICH	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn
W. STEINJAN	Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn

Belgien:

J. POLAK	Service d'études et de coordination économiques, Ministère des finances, Bruxelles
W. DE VOS	Bureau de programmation économique, Bruxelles
G. VERBEEK	Service d'études, Ministère des affaires économiques, Bruxelles

Frankreich:

J. DELORS	Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité, Paris
J. DUPRONT	Direction générale du travail et de la main-d'oeuvre, Ministère des affaires sociales, Paris
V. PONCET	Service du commerce intérieur et des prix, Ministère de l'économie et des finances, Paris

H. PREVOT	Direction de la prévision, Ministére de l'économie et des finances, Paris

Ehemaliges Mitglied der Arbeitsgruppe:

M. ROCARD	Direction de la prévision, Ministére de l'économie et des finances, Paris

Italien:

Prof. D. CAVALIERI	Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, Roma
Prof. F. VENTRIGLIA	Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, Roma

Luxemburg:

F. KESSELER	Service central de la statistique et des études économiques, Luxemburg
E. LEY	Ministère de l'économie nationale, Luxemburg
J. SCHMITZ	Ministère du trésor, Luxemburg

Ehemaliges Mitglied der Arbeitsgruppe:

J. MORBY	Chambre du travail, Luxemburg

Niederlande:

Drs. G. J. HAMMERSTEIN	Ministerie van Economische Zaken, Den Haag
Drs. L. A. Ph. VAN DER LEIJ	Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid, Den Haag

Kommission:

M. ALBERT	Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen
L. CRIJNS	Generaldirektion Soziale Angelegenheiten

Mitglieder und stellvertretende Mitglieder der Arbeitsgruppe „Politik auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung"

Präsident:

A. MARECHAL	Délégué général à la recherche scientifique et technique, Paris

Präsident der stellvertretenden Mitglieder:

P. COGNARD (bis 31. Dezember 1967)	Délégation générale de la recherche scientifique et technique, Paris
G. RICHER (ab 31. Dezember 1967)	Délégation générale de la recherche scientifique et technique, Paris

Deutschland

Mitglieder:

Dr. R. BAETZGEN	Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn
Dr. H. H. HAUNSCHILD	Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung, Bonn

Stellvertretende Mitglieder:

Dr. R. BERGER	Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung, Bonn
Dr. H. TIETMEYER	Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn

Ehemalige Mitglieder der Arbeitsgruppe:

Dr. F. SCHIETTINGER	Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn
Dr. K. SCHEIDEMANN	Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung, Bonn
Dr. P. MENKE-GLÜCKERT	Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung, Bonn

Belgien

Mitglieder:

Dr. J. SPAEY	Conseil national de la politique scientifique, Bruxelles
A. COESSENS	Comité interministeriel de la recherche scientifique, Bruxelles

Stellvertretende Mitglieder:

J. DEFAY	Conseil national de la politique scientifique, Bruxelles
J. WAUTREQUIN	Conseil national de la politique scientifique, Bruxelles

Frankreich

Mitglieder:

A. MARECHAL	Délégation générale de la recherche scientifique et technique, Paris
M. BOITEUX	Comité consultatif de la recherche scientifique et technique, Paris

Stellvertretende Mitglieder:

G. RICHER	Délégation générale de la recherche scientifique et technique, Paris
Y. ULLMO	Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité, Paris

Ehemalige Mitglieder der Arbeitsgruppe:

P. COGNARD	Délégation générale de la recherche scientifique et technique, Paris
P. LEMERLE	Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité, Paris
H. BUSTARRET	Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité, Paris

Italien

Mitglieder:

Prof. F. BORLANDI — Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma

Prof. V. CAGLIOTI — Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma

Stellvertretende Mitglieder:

P. BISOGNO — Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma

Dr. R. LEVI — Gabinetto del Ministro per il Coordinamento delle Ricerche Scientifiche, Roma

Ehemaliges Mitglied der Arbeitsgruppe:

P. BEHMANN — Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma

Luxemburg

Mitglied:

J. HOFFMANN — Ministère de l'énergie, Luxemburg

Stellvertretendes Mitglied:

Prof. Ing. L. NILLES — Ministère des affaires culturelles, Luxemburg

Ehemaliges Mitglied der Arbeitsgruppe:

R. STUMPER — Ministère des affaires culturelles, Luxemburg

Niederlande

Mitglieder:

Drs. Ing. W. L. VAN RIJNBERK — Ministerie van Economische Zaken, Den Haag

Drs. C. H. STEFELS — Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Den Haag

Stellvertretende Mitglieder:

Drs. A. KRUYT — Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag

Drs. H. G. VAN NIELEN — Ministerie van Economische Zaken, Den Haag

Ehemalige Mitglieder der Arbeitsgruppe:

Drs. S. MEYER — Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag

Drs. F. W. RUTTEN — Ministerie van Economische Zaken, Den Haag

Dr. D. DOLMAN — Ministerie van Economische Zaken, Den Haag

EWG-Kommission

Mitglieder:

U. MOSCA — Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen

P. BOURGUIGNON — Sonderberater

Stellvertretendes Mitglied:

A. SACLE	Generaldirektion Wettbewerb

Ehemaliges Mitglied der Arbeitsgruppe:

F. BOBBA	Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen
C. FACINI	Generaldirektion Innerer Markt

Kommission der EAG

Mitglied:

J. GUERON	Generaldirektion Forschung und Ausbildung

Stellvertretende Mitglieder:

M. GIBON	Generaldirektion Forschung und Ausbildung
G. LITTA-MODIGNANI	Generaldirektion Forschung und Ausbildung

Ehemaliges Mitglied der Arbeitsgruppe:

H. H. HAUNSCHILD	Generaldirektion Forschung und Ausbildung

Hohe Behörde der EGKS

Mitglied:

P. MAILLET	Generaldirektion Wirtschaft und Energie

Stellvertretendes Mitglied:

E. SCHNEIDER	Generaldirektion Wirtschaft und Energie

Ehemaliges Mitglied der Arbeitsgruppe:

J. DENIZET	Generaldirektion Wirtschaft und Energie

Mitglieder der „Ad-hoc"-Arbeitsgruppe „Landwirtschaftliche Projektionen"

Präsident:

M. ALBERT	Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen

Deutschland:

Dr. L. KOWALSKI	Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn
Dr. H. SCHOLZ	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn

Belgien:

P. GERARD	Institut économique agricole, Bruxelles
K. RAES	Ministère des finances, Brucelles
J. M. VAN HAEPEREN	Institut économique agricole, Bruxelles

Frankreich:

G. DELANGE	Institut national de la statistique et des études économiques, Paris
A. DIDON	Ministère de l'agriculture, Paris
J. MOLINIER	Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité, Paris

Italien:

Dr. G. EMILIANI	Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, Roma
Dr. F. PILLOTON	Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, Roma

Luxemburg:

F. DERNEDEN	Ministère de l'agriculture, Luxemburg

Niederlande:

Dr. Ing. A. W. G. KOPPEJAN	Centraal Planbureau, Den Haag
Drs. J. P. VAN LOON	Ministerie van Landbouwen Visserij, Den Haag
Prof. Dr. P. J. VERDOORN	Centraal Planbureau, Den Haag

Kommission:

M. ALBERT	Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen
H. B. KROHN	Generaldirektion Landwirtschaft

Sekretariat des Ausschusses:

B. MOLITOR	Abteilungsleiter
A. LANNES	Hauptverwaltungsrat